HOUSE OF COMMONS
CANADA

PROCUREMENT STUDY

REPORT OF THE
STANDING COMMITTEE ON
NATIONAL DEFENCE AND VETERANS AFFAIRS

Pat O'Brien, M.P.
Chair

June 2000

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

100-06867/

PROCUREMENT STUDY

REPORT OF THE
STANDING COMMITTEE ON
NATIONAL DEFENCE AND VETERANS AFFAIRS

Pat O'Brien, M.P.
Chair

June 2000

STANDING COMMITTEE ON NATIONAL DEFENCE AND VETERANS AFFAIRS

CHAIR

Pat O'Brien

VICE-CHAIRS

Jim Hart

David Pratt

MEMBERS

Robert Bertrand
Hec Clouthier
Gordon Earle
Peter Goldring
Art Hanger
René Laurin
Judi Longfield
Paul Mercier
John O'Reilly
Janko Peric
George Proud
Elsie Wayne
Bob Wood

CLERK OF THE COMMITTEE

Eugene Morawski

RESEARCH STAFF

Research Branch, Library of Parliament

Wolfgang Koerner, Researcher
Corinne McDonald, Researcher

THE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL DEFENCE AND VETERANS AFFAIRS

has the honour to present its

THIRD REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), your Committee reviewed the issue of the contracting and procurement policy.

Your Committee heard evidence on this matter, the end result of which is contained in this report, which it is tabling as its input into the contracting and procurement policy.

TABLE OF CONTENTS

BACKGROUND 1

INTRODUCTION 1

PROVIDE A STABLE AND PREDICTABLE DEFENCE BUDGET 2

A. Give Credit for Assets 5

MANAGE THE PROCESS WELL 5

A. Ensure Coordination Between Federal Government Departments 6

B. Identify Operational Needs First 9

i. Create Policies that Match Expectations with Capability (and Vice Versa) 11

ii. Cooperate and Coordinate with Allies 12

iii. Plan for the Long Term 13

C. Complete Adequate Analyses *Prior* to Making a Decision 15

i. Commercial-Off-The-Shelf (COTS) 16

ii. Alternative Service Delivery 16

D. Preserve Competition 18

E. Train Skilled Personnel to Administer the Process Properly 19

F. Acknowledge The Role of Industry 19

i. Acknowledge the "Cost" (and Value) of Industrial and Regional Benefits 20

ii. Preserve Ability to Export and Import Freely 23

iii. Promote Innovation 24

iv. Provide Real Incentives for Reducing Costs 25

v. Strengthen Assistance Programs 26

vi. Develop a Defence Industrial Policy 27

a. Shipbuilding 27

G. Strengthen the Grievances Process 30

H. Implement, Monitor and Report on Reforms 32

ADDRESS AN ISSUE OF CONCERN: THE MARITIME HELICOPTER 33

FIND (AND KEEP) THE BALANCE: THE GREATEST CHALLENGE 34

RECOMMENDATIONS 37

APPENDIX A: LIST OF WITNESSES 43

APPENDIX B: LIST OF BRIEFS 47

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 49

MINUTES OF PROCEEDINGS 51

PROCUREMENT STUDY

BACKGROUND

On 11 February 1999, the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs (SCONDVA) heard testimony from representatives of the Office of the Auditor General of Canada with regard to Chapters 3 and 4 of the Auditor General's 1998 report — *Equipping and Modernizing the Canadian Forces* and *National Defence — Buying Major Capital Equipment*, respectively. During the course of that meeting, the Auditor General suggested that SCONDVA might wish to examine the numerous challenges facing the Department of National Defence as it pursues procurement. (The House of Commons Standing Committee on Public Accounts issued a brief report on the subject in October 1998 after two meetings with the Auditor General and National Defence officials, but had not held in-depth hearings.) On 18 February 1999, SCONDVA agreed to study the issue further. On 2 March 1999, the Committee began hearings involving officials from the various federal departments involved in defence procurement, industry representatives and interested members of the public, including academic experts. Meanwhile, in its 1999 report, the Auditor General's office completed two further audits related to defence procurement — one on the use of sole-sourcing and one on the practice of Alternative Service Delivery (ASD). SCONDVA concluded its hearings on 21 March 2000.

INTRODUCTION

The Minister of National Defence has described equipment as one of four pillars that are "crucial to the success of our military in terms of both capability and morale."[1] At any given time, the Department of National Defence (DND) manages some 20 major crown projects in addition to about 81 other approved capital projects. In fiscal year 1999/2000, the Department will spend approximately $4.4 billion on capital acquisitions, close to half the Government of Canada's procurement spending.[2] Given the magnitude of defence procurement in Canada, it is of significant importance that this process be well managed and result in good value-for-money and produce the most effective force posture in the most cost-effective manner. Without compromising the priority of cost-effective procurement, the process should, where possible, seek to contribute to Canada's industrial development and the economic well-being of Canadians. This is in the interest of both fiscal responsibility for the Canadian taxpayer and the provision of appropriate equipment in a timely manner for our armed forces.

---

1 Hon. Arthur C. Eggleton (Minister of National Defence), *Evidence*, 36.1-106, 28 April 1999, 1545.

2 Mr. Pierre L. Lagueux (Assistant Deputy Minister, Materiel, Department of National Defence), *Evidence*, 36.1-91, 2 March 1999, 1535.

As the prime example of why the procurement process must be reformed, the Committee notes that a replacement for the *Sea King* helicopter — an operational need first identified **almost 25 years ago** — has yet to be delivered to the Canadian Forces. In fact, no contract has been let to fill this capability deficiency. The government should address this outstanding priority immediately.

This study has illustrated that two principle factors are critical to the acquisition and maintenance of defence equipment. First, the Department of National Defence must have some form of a stable and predictable budget in order to plan effectively equipment purchasing with a view to preserve the capability of the Canadian Forces. Second, the procurement process itself, including the environment in which it takes place, must be managed properly. This report examines these factors according to themes that emerged during the course of the hearings and provides recommendations accordingly.

Although many of the issues raised in the course of this study dealt with the defence procurement process as a whole, the Committee focused primarily on major capital equipment acquisitions. This in no way detracts from the importance of properly managing smaller goods purchases and service contracts. Rather, it assumes that modifications to the defence procurement process at the level of larger, more-complex acquisitions will have inevitable positive effects on the former. **A final caveat: although SCONDVA's study and this report seek to improve *defence* procurement, much of the following analysis and recommendations extend beyond the Department of National Defence's practices to address the government-wide processes as, at present, there are no rules in Canada to differentiate defence procurement from government procurement.**

PROVIDE A STABLE AND PREDICTABLE DEFENCE BUDGET

The Department of National Defence has been a key contributor to the government's efforts to control spending and cut costs through downsizing, reorganizing and re-engineering. Between 1990 and 1998, DND's overall budget fell by 33%, the largest reduction of any NATO nation. As a result, it would seem that the

> normal budgeting process for the defence department over the last number of years, in the former government and in this government, has been to provide a fixed amount of money for the defence minister and then ask him or her to go out and see what he or she can get for that. That leaves the defence department in a real difficulty. [... O]ver a very long period, ... what always suffers in this dynamic is

> capital procurement. Capital procurement in Canada is not part of a strategy, not part of a policy, but a residue. It's what's left over after you spend on personnel and after you spend on operations.[3]

The budget has been defining the Canadian Forces' equipment priorities, rather than the other way around, resulting in the adoption of a "design-to-cost" strategy. Inevitably, insufficient funds remain to maintain existing equipment, let alone upgrade or replace what has become obsolete and unreliable. This jeopardizes an armed forces' capability. Thus, matching the availability of funds with capability requirements is a fundamental challenge currently facing the Canadian Forces (CF) in the realm of equipment acquisitions.

As a consequence, the Auditor General is concerned that the CF is procuring "low-end capability" — that is, purchasing partial capabilities or equipment that does not meet the original military operational requirements — or "less equipment" than was originally required. A useful analogy raised in the course of this study illustrates well the dilemma facing procurement officials:

> Using a hypothetical situation, if you need a new car, you may want to buy a Cadillac, but you might have to wait five years until you can afford one. You buy something that's a little cheaper but still gets you to where you want to go. [... However, if one] needs a two-and-a-half-tonne truck [and] end[s] up with a Volkswagen Beetle [, you] can't put the load in it and then you have a real problem. So the general approach is a viable one as long as it's not taken too far.[4]

The Auditor General concedes that determining how far to take this approach can be a somewhat subjective exercise. Nonetheless, his officials stress that DND needs to study the various options, determine the cost difference between procuring equipment that meets all operational requirements at the outset and procuring lower-priced equipment requiring later modifications to meet those same requirements, and decide accordingly.[5]

The Committee agrees that this is a prudent manner in which to proceed and thus recommends:

1. **That the Department of National Defence incorporate into its procurement approach the concept of performance-based specifications, including direction to defence contractors to provide**

---

3 Dr. Douglas Bland (Chair, Defence Management Studies Program, School of Policy Studies, Queen's University), *Evidence*, 36.1-102, 20 April 1999, 1625. The Committee notes that, in the past, the personnel function (particularly levels of pay) suffered a similar fate due to underfunding. However, those concerns are being addressed as the Department implements almost all of the recommendations contained in SCONDVA's October 1998 "Quality of Life" report, as well as through recent increases to the defence budget.

4 Mr. Bob Wood (Member of Parliament, Nipissing) and Mr. Peter Kasurak (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada), *Evidence*, 36.1-89, 11 February 1999, 0935 and 0940.

5 Kasurak, Ibid., 1010.

precise cost information related to pre-determined levels of operational performance achievable.

The Committee notes with dismay the main finding of Chapter 3 of the Auditor General's 1998 report: that "DND's capital budget could not support the multi-purpose combat force being planned by the department."[6] Ultimately, the Auditor General predicts a $30 billion deficit in funding for equipment by 2012 and has reported to the Committee that DND's own estimate of the shortfall was in the range of $20 billion.[7] In the last fiscal year, the capital projects portion of the defence budget was down to about 18%. While the Department's *Strategy 2020* indicates a goal of increasing this to 23%, some witnesses have suggested that "30% ... is *the* magic figure estimated by a number of western militaries as the figure that procurement ought to be at as a part of your defence budget."[8] Regardless, the Auditor General states that "the need to address the disparity between the defence capital budget and the department's acquisition plans is an urgent and pressing necessity."[9]

His report details three options to address this challenge: (1) maintain the status quo, (2) secure additional funding or (3) restructure the forces. For obvious reasons, the Committee does not consider the first "option" to be viable. The most recent federal budget responds positively to the second option and will alleviate the situation in some way: the Department of National Defence will receive about $1.7 billion more over the next three years and has identified equipment as a priority area. However, this alone may still be inadequate. Funding is not always stable, particularly in a democratic environment where departments must convince each government that a program should continue. If funding constraints continue to be an issue, the Department will need to consider restructuring the Canadian Forces. The Committee is aware that defence officials have already begun to consider various possibilities to this end. While SCONDVA members hope this is not ultimately necessary, they believe that the exercise is useful nonetheless, as it encourages the CF to evaluate its priorities carefully.

With these facts in mind, the Committee recommends:

2. **That the Department of National Defence clearly identify its estimated deficit in the area of equipment procurement and communicate this, with supporting rationale, to SCONDVA and the Department of Finance for consideration in the planning of future budgets; and**

3. **That the Department of National Defence provide to SCONDVA and the Department of Finance a clear strategy, including a proposed timeline,**

---

6 Mr. L. Denis Desautels (Auditor General of Canada, Office of the Auditor General of Canada), Ibid., 0901.

7 Desautels and Kasurak, Ibid., 0901 and 1035.

8 Colonel (Ret.) Lee Myrhaugen (Coordinator, Friends of Maritime Aviation), *Evidence*, 36.1-105, 27 April 1999, 1705.

9 Desautels, *Evidence*, 36.1-89, 11 February 1999, 0910.

for increasing the capital projects portion of its budget to a minimum of 23% within a defence budget that is adequate to accommodate such an increase. In other words, this exercise should neither affect personnel levels negatively nor occur at the expense of any other area under the defence budget.

A. Give Credit for Assets

It has come to the attention of the Committee that, in the event that DND divests itself of *property*, the profits are currently *not* designated back to the Department. Rather, they go into the Consolidated Revenue Fund. While there were changes to the regime regarding the receipt of revenue from the disposal of surplus *material* assets in the early 1990s (which now allow departments to spend 100% of the amount deposited), there is a separate regime for "real property assets."[10] This is currently under review.

It is the opinion of this Committee that the Department should be allowed to keep or at least share profits generated by divestiture of its assets, material or other. As in its "Quality of Life" report, SCONDVA again recommends:

4. **That the Department of National Defence be allowed to use the funds generated by the sale or long-term leasing of departmental lands and facilities and that the Department continue to pursue its interest to profit from the divestiture of its assets, including property, with the Treasury Board Secretariat.**

MANAGE THE PROCESS WELL

Government of Canada guidelines require that procurement be conducted "in a manner that will ensure the pre-eminence of operational requirements, stand the test of public scrutiny in matters of prudence and probity, facilitate access, encourage competition, and reflect fairness in the spending of public funds."[11] The process consists of three separate and distinct actions: (1) a make or buy analysis, (2) a call for bids, and (3) the actual buy or contract entry.

For capital project approval, a minister can approve up to $30 million and Treasury Board, over $30 million. All major crown projects (typically over $100 million) are subject to approval by the Cabinet as well as by the Treasury Board. There is presently no role for parliamentary committees in the procurement process, with the exception of reviewing the Department's *Estimates* and *Report on Plans and Priorities*. (In the case of services,

---

[10] Mr. Alan Winberg (Assistant Secretary, Risk, Procurement and Asset Management Policy Sector, Treasury Board of Canada — Secretariat), *Evidence*, 36.1-100, 13 April 1999, 1705.

[11] Ibid., 1546.

all ministers have the authority to contract services up to $2 million if electronic bidding is used, up to $400,000 if traditional competitive tendering is used, and up to $100,000 on a non-competitive basis. Beyond $2 million, the Treasury Board must approve a service contract.)

Defence procurement in Canada currently falls under these government-wide procurement policies and procedures. Several departments are involved and sustained ministerial action is required on many fronts to ensure the successful completion of a given procurement initiative. Consequently, initiatives to improve defence procurement will be dependent in some cases on the progress of higher-level government-wide reform[12] and key decision-makers must be involved along the way to ensure "buy-in" and transparency. The cost of equipment can be greatly affected by the expediency and decisiveness of these procurement decisions and acquisition processes.

It is the opinion of this Committee that the procurement process could be expedited by simplifying the project approval process described above. Therefore, SCONDVA recommends:

5. **That the Treasury Board Secretariat examine options to increase approval authority levels (to allow greater departmental control over budgets and create a streamlined approval process) and that the government make the necessary modifications to the *Financial Administration Act* and Treasury Board guidelines to accomplish this.**

At the same time, the Committee believes that the defence procurement process must be more transparent. The Department of National Defence and the government are accountable to the Canadian public, via Parliament and its committees, for the responsible administration and disbursement of taxpayers' money. Consequently, SCONDVA recommends:

6. **That all major crown projects (valued at more than $100 million) proposed by the Department of National Defence be brought before SCONDVA for public scrutiny.**

A. Ensure Coordination Between Federal Government Departments

SCONDVA has heard that the complexity imposed on the process by the involvement of so many government departments contributes to lengthy and cumbersome defence procurements.

---

[12] Desautels, *Evidence*, 36.1-89, 11 February 1999, 0905.

Under the *Financial Administration Act*, Treasury Board[13] is authorized to make procurement policy, which governs departmental procurement in turn. Public Works and Government Services Canada (PWGSC)[14] has the mandate to ensure the integrity of the purchasing process by applying policies and procedures which are fair, transparent and competitive. It has been the supply organization for the Department of National Defence for almost 60 years and acts as a separate centre of authority on contracting. The Department of National Defence, as the sponsoring department, is responsible for defining operational requirements and the day-to-day management of its procurements. Added to these is Industry Canada,[15] which administers the government's industrial and regional benefits (IRBs) policy in concert with the regional agencies — the Atlantic Canada Opportunities Agency, Western Economic Diversification, and Canada Economic Development for Quebec Regions. The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT)[16] oversees the trade agreements that frame procurement within a liberalized international trade regime. Interestingly, all defence weapon systems and support for the same are exempt from the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the World Trade Organization (WTO). (Generally, 25% or less of DND's procurement is covered by those agreements in any given year.) Still other departments can be involved in a single procurement, depending on the government's strategy. For example, if aboriginal business were a priority, the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) would also have a say in how to proceed. An interdepartmental procurement strategy committee set up within government ensures that each interested department with its own agenda to pursue is represented, each answering to "a different master."

In the "evaluation" part of the procurement process, once various companies have submitted their bids, the technical, price, and IRB parts of the bid packages are separated to ensure that one does not unduly influence another. The Department of National Defence completes the technical evaluation; PWGSC, the price; and Industry Canada, the IRB package. Once all three parts are evaluated, they are combined to determine which contractor has the best technical and price proposal, accompanied by an "acceptable" industrial and regional benefits package (detailed below). In most instances, any contractor who is displeased and believes that the process was unjust has the option of challenging the results before the Canadian International Trade Tribunal (CITT).

The Auditor General of Canada has told the Committee that the Department of National Defence is responsible for pushing many reforms to the procurement process. SCONDVA is pleased to hear this and, wishing to see these initiatives continue, recommends:

---

[13] *Evidence*, 36.1-100, 13 April 1999.

[14] *Evidence*, 36.1-92, 4 March 1999.

[15] *Evidence*, 36.1-94, 11 March 1999.

[16] *Evidence*, 36.1-93, 9 March 1999.

7. **That all federal government departments and agencies involved in defence procurement — Treasury Board, Public Works and Government Services Canada (PWGSC), Industry Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) and others —**

   (1) facilitate the reforms necessary to increase the efficiency and effectiveness of defence procurement by addressing policies and procedures needing reform within their own areas of responsibility, which inhibit the regular government procurement process; and

   (2) continue to improve coordination between departments to eliminate redundancy in the procurement process.

Many witnesses identified the separation of procurement responsibilities and authorities between elements of the federal government as a major challenge facing defence procurement in Canada. Historically, as is called for under the principles of the *Financial Administration Act*, the separation of authority for contracting in Canada has been considered "crucial to help ensure not only that the process is fair, but that it is seen to be fair."[17] However, the result of involving so many "fingers in the pie" is that there is no single, clear line of authority. Furthermore, the fact that a separate department controls the contracting function means, in the opinion of several witnesses, that streamlining the process will be difficult at best:

> ... those people who are charged with national defence planning and management are not in control of the factors for planning. They don't know the budget. They don't know what's happening. They don't know what the strategy is. They don't know what they're going to do next day. [...] Most of the managers in headquarters spend most of their time responding to unforeseen circumstances.[18]

SCONDVA has been told that the current structure perpetuates overlap in terms of resources and duplication of tasks. These can add time and, consequently, increase the cost of procurement.

Although there would be trade-offs involved, the process could be streamlined by eliminating duplication. Such a move could also yield significant human and financial resource savings. Thus, the Committee recommends:

8. **That the Government of Canada, in consultation with SCONDVA, examine the defence procurement practices of NATO and Allied nations with a view to examine the feasibility and desirability of developing and implementing specific rules tailored to the needs of defence procurement, including consideration of the increased**

---

[17] Mr. Alan Williams (Assistant Deputy Minister, Supply Operations Branch, Public Works and Government Services Canada), *Evidence*, 36.1-92, 4 March 1999, 0955.

[18] Bland, *Evidence*, 36.1-102, 20 April 1999, 1630.

efficiencies that might result from the integration of Public Works and Government Services Canada (PWGSC) contracting functions directly into the Department of National Defence.

A related claim heard by the Committee is that the involvement of so many priorities from diverse departments inflates the end cost, distorting the "real" cost of defence procurement.

The (then) Assistant Deputy Minister, Materiel, from DND ranked government objective priorities in the following order:

i. to meet the operational requirements through a competitive, fair, and accessible approach — that is, the best value for money;

ii. to promote long-term industrial and regional benefits;

iii. to achieve other national objectives: small business, environmental concerns, aboriginal business, official languages, international treaties; and

iv. to assist Canadian firms in becoming competitive in domestic and world marketplaces.[19]

Thus, while the primary objective of any procurement action undertaken by the federal government is to provide the purchasing department with quality goods and services at the lowest possible cost to effectively carry out its operations, defence procurement is frequently used as an instrument to promote non-defence national objectives. Several witnesses have told the Committee that this has real costs for DND, both in terms of finances and time.

SCONDVA does not doubt the importance of non-defence national objectives, but is concerned that these could impose a burden on the defence budget's buying power. Consequently, the Committee encourages the government to recognize this fact, that the cost of defence is often inflated to accommodate other objectives; if the defence budget were used solely to fund the "real" costs of defence, the Department of National Defence would have greater buying power.

B. Identify Operational Needs First

During the course of this study, witnesses emphasized to SCONDVA that responsibility for defining the equipment needs of the Canadian Forces rests solely with the Department of National Defence. At present, this is done in consultation with all three branches of the armed forces — army, navy and air force.

Effectively, the first phase of capital procurement is one of identification. Operational staff must identify a capability deficiency resulting from "equipment aging,

---

[19] Lagueux, *Evidence*, 36.1-91, 2 March 1999, 1545.

changes in operation, technological advances, strategic analysis of future requirements, and changes in government policy."[20] Time and again, the Committee heard that force structures are based on strategies developed to address conflict scenarios in which means are matched with ends. Before you can establish *what* you need to operate effectively and appropriately, you must define the potential environment of operations and assess and identify potential threats. An official from the Office of the Auditor General observed that

> the Department has never really defined in terms that you can objectively use to assess its operations what it really thinks its missions and roles are, what its outputs really should be. It stated those in such general terms that it really makes it impossible to evaluate the results. So one of our perennial recommendations is that the Department finish up its combat scenarios and publish them so we could all then have a yardstick against which we could evaluate procurement and other things, like operational readiness.[21]

These combat scenarios, prepared independent of the three services to ensure objectivity, would serve as the foundation for planning Canada's armed forces, identifying deficiencies and setting priorities. Once established, these scenarios would be reviewed within the Department on an annual basis to ensure that they remain valid. This should not be as intensive an undertaking as a full-fledged white paper review, but rather a critical and central ongoing responsibility of the planning elements within the Department.

The Committee agrees that combat scenarios are a fundamental tool for defence planning. It further endorses the view that such scenarios are of particular use in identifying equipment deficiencies, the first step in effective procurement. Accordingly, SCONDVA recommends:

9. **That the Department of National Defence finish and make public its combat scenarios, which will provide an objective means of evaluating both the procurement objectives for and the operational readiness of the Canadian Forces, as soon as possible; and**

10. **That the Department of National Defence review its combat scenarios on an annual basis to ensure they remain relevant to current geostrategic realities.**

On a related note, one witness raised the issue of DND/CF's capacity to complete the operational research necessary to establish the above combat scenarios. Currently, only two offices — the Directorate of Defence Analysis (DDA) and the Director General of Operational Research (DGOR) — are dedicated to develop the force planning scenarios and threat assessments that are so crucial to all three armed services branches. Unfortunately, both these offices have limited staff following reductions since 1990 and, in

---

[20] Ibid., 1555.

[21] Kasurak, *Evidence*, 36.1-89, 11 February 1999, 0925.

the witness' opinion, cannot actively keep up with the duties delegated to them. Consequently, he recommended that, as a means of providing direction to the procurement process, funding be increased to these operational research areas to ensure adequate capacity to "create a viable and autonomously crafted strategic vision in the form of threat assessment, force planning scenarios, and joint warfare doctrine."[22] Staff from these offices could also serve as critical members of integrated project teams. SCONDVA recommends:

11. That the Department of National Defence assess whether the Directorate of Defence Analysis (DDA) and the Director General of Operational Research (DGOR) personnel levels are adequate to complete the important operational research that serves the entire Canadian Forces, including the completion and ongoing review of combat scenarios.

i. Create Policies that Match Expectations with Capability (and Vice Versa)

One point emphasized throughout the hearings was that, while defence policy is important, the reality is that, without equipment, one cannot even begin to implement that policy. However, on repeated occasions, SCONDVA members heard witnesses speak of the policy environment in which our procurement processes take place: without clear policy direction, one cannot determine equipment needs.

Priorities are defined based on what sort of force a government wants within the current geostrategic context. As one witness aptly described the situation: "Governments can pick where they want to be able to operate on [the security] spectrum and can make appropriate decisions for equipment, spending, force size, training, and so on to meet that policy."[23] Clearly, it would be inappropriate for the Canadian government to pretend that its armed forces can "do everything everywhere under all conditions."[24] On the equipment procurement front, the Department (and the government that guides it) must choose carefully and recognize that "as soon as [it] start[s] eliminating key parts of [Canada's] defence capability, then [it] start[s] eliminating [its] ability to play in [the security] environment."[25]

Several witnesses suggested that the *1994 Defence White Paper* no longer provides adequate clear direction in this area and, consequently, that Canada lacks an adequate policy to guide procurement. In this context, it would be useful to undertake a

---

22 Mr. Anthony Forster (individual presentation), *Evidence*, 36.1-101, 15 April 1999, 0935.

23 Bland, *Evidence*, 36.1-102, 20 April 1999, 1650.

24 Dr. Bernie Grover (individual presentation), *Evidence*, 36.2-05, 16 November 1999, 1730.

25 Ibid.

top-down review of policy-level decision-making regarding the purpose of the Canadian Forces. SCONDVA thus recommends:

12. That the government consider initiating a review of Canadian defence and security policy with a view to update the *1994 Defence White Paper*. This review should incorporate the new combat scenarios developed by the Department of National Defence and clearly detail the government's expectations of and intentions for its armed forces.

Another suggestion proposed to the Committee was that the government create a permanent national security advisory agency, coordinated at the highest level (the Prime Minister), to oversee all security and defence issues. A witness lamented the fact that there is presently no defence specialist in the Prime Minister's Office. The Committee further notes that the Prime Minister and the Chief of Defence Staff do not meet on a regular basis. SCONDVA members believe that it would be appropriate to consider this suggestion during the course of the policy review recommended above. In addition, the Committee intends, in the future, to hold hearings on the possibility of creating such a permanent advisory body and will offer its recommendation at that time.

ii. Cooperate and Coordinate with Allies

Alliances can be a useful source of efficiency and cost reduction in equipment procurement on two fronts.

First, Canada (as is the case with most countries) can rely to a certain point on its allies to cover-off areas in which it is weak. This can be a useful strategy for bridging capability gaps in the short term. However, beyond that certain point, the Canadian armed forces would become a liability to our allies. The desirability of "having Canada along" could become an issue and interoperability would be jeopardized. The Committee believes that the Department of National Defence is keenly aware of this reality and should continue to be appropriately vigilant.

Second, procuring equipment jointly with allies offers many advantages, particularly when the equipment is developmental in nature, such as the Joint Strike Fighter. For a small price, Canada can gain access to technology that would otherwise be beyond its reach. Again, the SCONDVA is confident that DND is aware of this and will continue to pursue initiatives of interest to Canada.

SCONDVA is currently holding hearings on the Revolution in Military Affairs (RMA), in which the issue of interoperability figures prominently. The Committee intends to make specific recommendations on this and related issues in its forthcoming report on RMA.

iii. Plan for the Long Term

Once the Department has clearly identified its operational needs, it must establish a preliminary list of potential solutions, including an estimate of the costs. A project can then be entered into the long-term capital plan, which "signifies agreement at a departmental level to address this deficiency, and ... to proceed with the next phases of this project."[26] The Committee has learned that predictability in the timeline of this long-term capital plan, especially for major crown purchases, is critical to the procurement process. According to the Canadian Defence Industries Association, "the impact of delays in decision-making can be severe for industry. Money and people skills are often wasted when government does not act in a timely manner during the procurement process."[27] In many instances, this waste is passed on to the Canadian Forces, as it diminishes industry's ability to respond quickly to the Department's needs. SCONDVA recommends:

13. That the Department of National Defence determine and make public the Canadian Forces' long-term equipment requirements for goods and services along a clear timeline, and provide SCONDVA with updates of this requirements' plan on a regular basis.

Another industry association has raised a related issue with the Committee as follows:

> The provision of a combat capable military force is a continuous process. The irregular nature of major crown procurement has a negative effect on the industrial base. These boom and bust cycles inevitably lead to a loss of manpower, technical expertise and wasted government investment when projects complete. This negative result can be partially offset by the involvement of industry in the lifetime maintenance, technical upgrades and management of the platforms.[28]

Indeed, SCONDVA received comments from several witnesses on this issue and consensus seems to be that the Department would be well served to consider how it can make procurement of equipment a less "bulimic," more sustainable and regular "rolling" process. Such a process has the potential to eliminate procuring equipment not currently required (resulting in less "mothballing"). It could also allow more continuous upgrading as new equipment is phased in.

An example raised by a witness from the Marine Workers' Federation is that Canada is "looking at possibly mothballing a half a dozen or so of the coastal defence vessels that [were just] built. [... He suggests that] we should have built them at a time

---

[26] Lagueux, *Evidence*, 36.1-91, 2 March 1999, 1555.

[27] Canadian Defence Industries Association (CDIA), "Response to Questions from the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs," p. 2 (Section A, Question 1, Part 4).

[28] Shipbuilding Association of Canada, "Response to Questions Posed by the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs," p. 2 (Question 1, Part 4).

[when ...] we could ... put personnel on them" and actually have them operational.[29] Another independent witness described the benefits of spreading out major equipment deliveries as follows:

> Over a period of time, you will have new vessels coming on line at a very reasonable rate, and they can be upgraded as you're producing them. [...] so that you're not starting production, stopping, and going through all the bureaucratic rigmarole to decide the program again and start it up again, you could even out the flow somehow.[30]

However, he cautions that this sort of procurement is contingent on ongoing support from the government. In a democratic system, this can be problematic, as "the government of the day is in effect committing the government of future years to keep that program running," something for which there is no guarantee.[31]

Other witnesses observed that, while this might work for some platforms, such as ships, it may not be an appropriate approach for others. In addition, there is the Auditor General's concern that the Canadian Forces are procuring only partial capabilities. Nonetheless, the idea of adopting a "rolling" procurement strategy in some instances may have merit. Defence officials would have to evaluate the desirability of the approach on a case-by-case basis to avoid the danger of procuring a platform without necessary kit or inadequate numbers of a particular piece of equipment. Thus, SCONDVA recommends:

14. That the Department of National Defence determine the value of adopting a "rolling" approach to major capital projects and develop its strategy accordingly.

SCONDVA notes that the Department is already experimenting with the concept of "total package procurement," whereby an initial acquisition and its future "total life-cycle support" are bundled together. The approach speaks to the importance of knowing the full cost of operating a system over its life. One industry representative observed that "the support side of the procurement continuum ... is the area most neglected in any end-item procurement, and ... holds ... the biggest potential return if reformed."[32]

Department officials have also told SCONDVA about efforts to examine the desirability of a "technology demonstration program" that would allow for continuous upgrades through a system's lifecycle.[33] The Committee has heard that the secret to

---

29 Mr. Les Holloway (Executive Director, Marine Workers' Federation, CAW), *Evidence*, 36.2-16, 17 February 2000, 1000.

30 Bland, *Evidence*, 36.1-102, 20 April 1999, 1700.

31 Ibid., 1705.

32 Mr. Joseph Haddock (Director, International Business Canada, Sikorsky Canada Inc.), *Evidence*, 36.1-111, 6 May 1999, 0930.

33 Mr. Richard Burton (Acting Assistant Deputy Minister, Materiel, Department of National Defence), *Evidence*, 36.2-22, 21 March 2000, 1625.

effective procurement is "to buy a platform with a long-life expectancy and continue to upgrade it."[34]

SCONDVA welcomes both these initiatives and encourages the Department to continue its efforts in these areas.

C. Complete Adequate Analyses *Prior* to Making a Decision

The second phase of defence procurement, as described by the (then) Assistant Deputy Minister, Materiel, is development. Within the Department of National Defence, a senior review board (which will approve a project charter identifying the what, how, who, when and why of that procurement) is formed. The Department names a project manager and establishes a project office. It is at this point that the Department is to complete option analysis, feasibility studies, and risk assessments, and refine the cost estimates against various options.

This is also the point at which the Auditor General's report levels its main criticism against DND's management of the procurement process. The 1998 audit established that the Department had made inadequate use of analyses in a variety of areas — options, testing and evaluation, risk management — to support its decisions. The Auditor General further argues that, in certain cases where analyses were completed, they were not done *prior* to procurement decisions; things were done out of order.

When the Auditor General's staff reviewed the most current draft of DND's acquisition reform guide, they found that "little priority" had been given to options analysis and front-end tactical requirements, although the Department "has addressed at least the options analysis guidance through its computer network desk book."[35] Audit officials also noted that the Department made no specific commitment in response to the Standing Committee on Public Accounts' report with regard to testing equipment before a final selection is made.

However, none of this critique is to negate the fact that, since the 1998 audits and with Parliament's sustained interest in defence procurement, DND has begun to undertake many reforms. The Treasury Board has also been active in pursuing reforms. In cooperation with several government departments, the Board is currently establishing a basic framework for improved risk-management government-wide.[36]

---

34 Grover, *Evidence*, 36.2-05, 16 November 1999, 1705.

35 Mr. David Rattray (Assistant Auditor General, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada), *Evidence*, 36.2-12, 14 December 1999, 1530.

36 Winberg, *Evidence*, 36.1-100, 13 April 1999, 1635.

The Committee supports that *objective* decision-making is based on such studies and analyses, against clear requirements. At the same time, SCONDVA members understand that these analyses add time to the process and can lead to what one defence official referred to as "paralysis by analysis."[37] The defence department must strive to find a balance between ways to expedite the process and the need for proper analyses to guide decision-making. The Committee asks:

15. That the Department detail its plans to strengthen analysis *prior* to decision-making, particularly in the area of testing and evaluation, and provide the Committee with a clear timetable for implementing these plans.

i. Commercial-Off-The-Shelf (COTS)

Since there are little to no developmental costs involved in purchasing off-the-shelf and additional costs beyond the established price are limited to specific modifications, COTS procurement often means a lower price tag. The Committee acknowledges that purchasing off-the-shelf can provide great value to the Canadian taxpayer. However, to ensure that such equipment is appropriate to the needs of the Canadian Forces, it should be tested in the operational environment in which it will be used *prior* to purchase. To facilitate this, the Committee recommends:

16. That Treasury Board establish a clear policy on the testing and evaluation of commercial-off-the-shelf products, with a view to gain every benefit possible from this interesting alternative to developmental procurement.

ii. Alternative Service Delivery

Alternative Service Delivery is based on the assumption that industry can administer some portions of national defence activity more efficiently and at a lower cost than the military and public servants. To this end, the Department of National Defence is currently working on contracting out its supply chain (the request for proposals is to be finalized in May 2000) and seeking industry support for operational missions (to be implemented by fall 2000).[38] However, during the course of hearings, concerns about such initiatives were raised on several fronts.

First, the Auditor General has noted that "the audited savings ... all were considerably less than what defence ministries both expected and claimed."[39] Although

---

[37] Lagueux, *Evidence*, 36.1-92, 4 March 1999, 0925.

[38] Mr. Alan Williams (Assistant Deputy Minister, Materiel, Department of National Defence), *Evidence*, 36.2-22, 21 March 2000, 1540.

[39] Kasurak, *Evidence*, 36.2-12, 14 December 1999, 1630.

the use of alternative service delivery has resulted in savings, these are harder to secure than originally expected. Nonetheless, the auditors noted that this is a common experience among defence forces around the world and is not limited to the Canadian Forces.

A second concern involves the need for more complete and clear definitions of expectations at the outset, including the need to establish whether ASD is indeed the best way to proceed. One industry representative emphasized that the Department must establish clearly that it *cannot* itself complete a task efficiently *before* it goes to industry. In the event that the government determines it *can* do so, it should waste neither its nor industry's time and resources by pursuing an unnecessary process that will never come to fruition (as has happened in the past).[40] In sum, government must make these cost determinations well in advance and act accordingly. To facilitate this, SCONDVA recommends:

17. That the Department of National Defence use the Treasury Board Secretariat's "make-or-buy" analysis guide as a means to evaluate and justify its decisions to use commercial-off-the-shelf products or resort to Alternative Service Delivery rather than pursue developmental projects or utilize in-house services.

Third, the use of alternative service delivery may run the risk of undermining military functions if the armed forces become dependent on outside suppliers for certain logistics. DND has approached this issue by identifying some services as "core services" and arguing these are of such a nature that they can only be conducted by the military. Identifying what is a core service is a somewhat subjective decision and must be done with care. In truth, many of these limits will only become clear through testing in real operations.

Finally, the Auditor General has commented on the need for staff trained in proper business analysis[41] and the Committee is pleased to note that the Department has now prepared standard business cases to begin to address this concern. (Professional development of staff is discussed further below.)

---

[40] Mr. Bill Matthews (Vice-President, Market and Contract, Bristol Aerospace Ltd.), *Evidence*, 36.1-111, 6 May 1999, 0905.

[41] Kasurak, *Evidence*, 36.2-12, 14 December 1999, 1535.

D. Preserve Competition

It has been said that "competition makes contractors sharpen their pencil."[42] Indeed, without reservation, witnesses before SCONDVA endorsed competition as the primary method for procurement, as does the Committee.

Nonetheless, government has recognized that in some instances sole-sourcing is a necessary procurement tool, for expediency and other reasons, although a tool that should be used selectively and not violate the spirit of competition. To this end, the Government of Canada created the Advance Contract Award Notices (ACANs), a system which the Auditor General believes is being used increasingly to circumvent competitive tendering, a sort of "fifth exception" to the government's procurement regulations.

Furthermore, a representative from the Auditor General's Office observed that none of the departments it examined, including National Defence, has a senior contract review committee "to review all contracts with respect to ... the justification for sole-sourcing" as *suggested* by Treasury Board's policies.[43] The audit official also informed the Committee that Treasury Board had "flatly rejected [an audit] recommendation that sole-source decisions ... should be reviewed and approved by an independent senior manager."[44] In its testimony before the Committee, Treasury Board officials claimed that the Secretariat has taken action to improve implementation of its ACANs policy.[45]

In response to these issues and in an attempt to underline its support for the value of competition, SCONDVA recommends:

18. That Treasury Board (1) clarify what actions it has taken to improve implementation of its Advance Contract Award Notices (ACANs) policy and (2) reconsider its rejection of the Auditor General's recommendation to require independent senior review of sole-source decisions within departments; and

19. That the Department of National Defence consider creating a process that requires senior officials to take or concur in the decision to sole-source and to be accountable for it, for example, through the Auditor General.

---

[42] Haddock, *Evidence*, 36.1-111, 6 May 1999, 0935.

[43] Mr. Hugh McRoberts (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada), *Evidence*, 36.2-12, 14 December 1999, 1620.

[44] Ibid., 1540.

[45] Winberg, *Evidence*, 36.1-100, 13 April 1999, 1555.

E. Train Skilled Personnel to Administer the Process Properly

A lawyer who appeared before the Committee emphasized that, in many instances where procurement rules are broken, the source of the problem is "a deficiency [in] understanding about what policy and regulations require ... within the departments themselves. At the line level, persons don't seem to be aware of the obligations they're under."[46] Other witnesses also noted this apparent lack of knowledge among and training for many officials responsible for procurement. All suggested that provisions to address these deficiencies would greatly improve the process, as those in procurement administration would be better equipped to act with certainty and according to regulations. This could achieve a dual goal of reducing the length of the process as well as the number of grievances. In February 1999, Treasury Board ministers approved the creation of programs to train and certify departmental procurement professionals, including those at National Defence.[47]

The Committee is encouraged that Treasury Board is addressing this important deficiency in the procurement process and recommends:

20. That Treasury Board report back to the Committee an implementation timetable and plans for monitoring the results (for example, baseline data, performance indicators, evaluation schedules, etc.) of its program to standardize professional development across the Government of Canada through training and certification for acquisitions and procurement staff; and

21. That the Department of National Defence ensure that all of its materiel and supply managers are well-informed about the purchasing procedures currently in place and, where necessary, certified in project management as soon as possible.

F. Acknowledge the Role of Industry

The Committee understands well the need for a defence industry infrastructure as a critical element of sovereignty and an essential pillar of national security. However, if the Committee heard one thing resoundingly clear, it was that the Canadian defence industrial base cannot be sustained by the amount of business generated within Canada. Our defence industries rely on exports for their continued existence and have indicated that the use of Canadian products and technologies by its domestic customer (DND) is a

---

[46] Mr. Gregory Somers (Partner, Public Law Regulatory Affairs, Osler, Hoskin & Harcourt), *Evidence*, 36.2-11, 7 December 1999, 1605.

[47] Winberg, *Evidence*, 36.1-100, 13 April 1999, 1710-1715.

critical component for export success.[48] Given these realities, the question remains: How can Canada best preserve and promote its defence industrial base?

Departments, including National Defence, have indicated that they are moving to bring industry into the procurement process much earlier. For example, industry is now invited to provide feedback on draft statements of requirements and requests for proposals before they are finalized. This is being done to ensure that the government's procurement expectations are realistic and the results sought, attainable. It also perpetuates the fairness and openness of the process.

Industry representatives have advocated going even further to establish a formalized mechanism for consultation between itself and the government. The Canadian Defence Industries Association has indicated its desire that the Department create a "defence industry advisory board" to provide industry input into planning at the level of the Defence Management Committee. Similar relationships have been pursued in other countries, most notably under Smart Procurement in the United Kingdom and in Germany where the government recently required companies to enter into a formal agreement to collaborate on acquisitions initiatives.

However, some Canadian government officials have expressed reservations to this approach, asserting that, while it is desirable to cooperate to the greatest extent possible, a formalized partnership with industry could render fair competition difficult and undermine the objective management of contractual relationships. Nonetheless, the current ADM, Materiel at National Defence has expressed his intention to begin more frequent general consultations with industry "later this year."[49]

SCONDVA believes the move to involve industry more closely in the early stages of procurement planning will have positive effects and encourages the Department to pursue these consultations. The Committee also recommends:

22. That the Department of National Defence evaluate Canadian Defence Industries Association (CDIA) request to establish a "defence industry advisory board" at the level of the Defence Management Committee and expand this concept to include stakeholders representing other industrial sectors in the process.

i. Acknowledge the "Cost" (and Value) of Industrial and Regional Benefits

A great deal of debate during these hearings sought to evaluate the merits (or lack thereof) of Canada's Industrial and Regional Benefits (IRBs) policy, which was approved

---

[48] Mr. David E. Scott (President and Chief Executive Officer, Computing Devices Canada), *Evidence*, 36.2-05, 16 November 1999, 1545.

[49] Williams (DND), *Evidence*, 36.2-22, 21 March 2000, 1540.

by the Cabinet in 1986 and impacts some 25% of Canadian government procurement mostly in the area of defence.

IRBs on defence procurement are allowed under NAFTA and the WTO, since defence issues are traditionally excluded from these, and indeed most, international trade agreements.

At the same time, the Agreement on Internal Trade (AIT) — signed by the federal government, the provinces, and the territories — prohibits the government from requiring a prime contractor to meet regional quotas in their industrial benefits plan.

Industry Canada officials observed that, because IRBs are applied in accordance with "best business sense" — that is, in a way that encourages sound business decisions by both prime contractors and potential subcontractors — there is no proof of a premium attached to fulfilling the requirements of the policy. For example, IRBs cannot typically be applied to COTS acquisitions: to force a contractor to change its existing supply network would effectively defeat the advantages of such procurements.

Witnesses from Industry Canada also emphasized the benefits of IRBs: their department estimates that, from 1986 to 2006, the IRB policy will create 35,000 jobs, based on a factor of $85,000 per job.[50]

Furthermore, they noted that industrial and regional benefits are secondary to meeting the operational needs of the procuring department at the lowest cost possible. According to government officials, IRBs are never the deciding factor in a contractor winning a particular bid as they are evaluated only on a compliance level according to established thresholds — that is, they are not given a ranking or value, but rather pass or fail.

However, most industry representatives, including the CDIA, say that the IRB policy adds cost to procurement in terms of, for example, their personnel's administration time, and that the process would be simpler without IRBs. One industry representative complained that IRB objectives are "ill-defined to secret."[51] Yet another noted that the present policy fails to address the issue of developing a national defence capability, since its primary focus is "on bringing capability from outside of Canada as opposed to retaining and exporting current capability."[52] He claims that his company has been almost penalized because it is located in Canada. A lone voice from industry countered that, if

---

[50] Mr. Ron Kane (Director of Space, Electronics and Defence, Aerospace and Defence Branch, Industry Canada), *Evidence*, 36.1-94, 11 March 1999, 0935.

[51] Matthews, *Evidence*, 36.1-111, 6 May 1999, 0910.

[52] Mr. William Pettipas (Executive Director, Diesel Division, and Vice-President of General Motors, General Motors of Canada Ltd.), *Evidence*, 36.2-09, 30 November 1999, 1550.

done correctly, industrial regional benefits are "a very good thing to do" and "in fact [...do] not add cost."[53]

In 1992, the Auditor General attempted to quantify the impact of IRBs on the cost of procurement. His office concluded that this was a subjective process at best and was unable to provide a definitive answer to the question. Costs ranged from the cost of simply administering industrial benefits in off-the-shelf purchases to up to 20% of the total project costs.

In an attempt to understand better these issues, Industry Canada recently contracted an

> in-depth, substantive evaluation of the IRB policy. That evaluation, done by a third-party consulting firm, confirmed that the IRB policy does produce value, particularly in relation to the resource investment by the government [... However, t]he consulting firm did indicate some concerns over the short-term nature of some of the benefits produced, rather than long-term sustainable development. That was generally attributable to creating a defence capability in Canada where there was no domestic market. It was very hard to sustain.[54]

This seems to point to another witness' affirmation that IRBs have "little downstream effect on the Canadian economy."[55]

However, the consulting firm's final report affirmed that the "Policy has been successful in increasing the visibility of companies in the western and eastern regions. The benefits of this are large compared to the relatively small value of the work that flows to these regions."[56] It also noted that the distribution of federal contracts was not distorted by the application of IRBs in any meaningful way. Finally, the independent report concluded that "the Policy has had a minimal impact on the cost of procurement where there is an existing domestic capability" and "the administrative costs to contractors of managing their IRBs are [...] small."[57]

Given this debate, SCONDVA recommends:

23. That Industry Canada ensure that operational considerations remain the first priority of procurement and that Industrial and Regional Benefits (IRB) policies, which contribute to enhanced Canadian

---

53 Mr. Kenneth Yamashita (Manager, Canadian Government Relations and Industrial Benefits, Diesel Division, General Motors of Canada Ltd.), Ibid., 1710 and 1705.

54 Kane, *Evidence*, 36.1-94, 11 March 1999, 0945.

55 Bland, *Evidence*, 36.1-102, 20 April 1999, 1705.

56 Hickling Corporation, *Evaluation of the Industrial and Regional Benefits Policy* prepared for Industry Canada, 30 December 1998, p. 3-4.

57 Ibid., p. 3-6 and 3-7.

industrial capability, (1) ensure that companies already located in Canada have equal access to procurement opportunities and (2) are implemented in an efficient, cost-effective and timely manner.

ii. Preserve Ability to Export and Import Freely

As one witness observed, "[e]very army in the world needs the same things, and very few countries can provide all of that."[58] Canada is not exception to this rule: our defence expenditures are simply insufficient to maintain an indigenous defence industrial capability that could fulfil all of the Canadian Forces' procurement needs. The CDIA notes that "the cost of developing and sustaining such a capability would be exorbitant."[59] Consequently, it is appropriate that Canada rely to some extent on imports to satisfy its defence needs.

Since early in the Second World War, Canada and the United States have maintained a unique defence economic relationship, embodied in the Defence Production Sharing Arrangement (DPSA) and the Defence Development Sharing Agreement (DDSA). This special relationship is founded on the concept of North American security and a common industrial base and "successive governments have recognized that the cooperative use of research, development and production resources is in our mutual defence and economic interest."[60]

Of the Canadian defence industry's total exports worldwide (some $1.8 billion), $1 billion — that is, more than half — goes to the United States. Many Canadian firms are dependent on access to American technology and the US market for their business. This access is critical to their survival.

Historically, Canada has been exempt from many of the provisions of the United States' International Traffic in Arms Regulations (ITARs). Permits for the export of defence goods (or articles) and services from the United States to Canada were not required, except for a relatively narrow range of particularly sensitive items. On 12 April 1999, the US Department of State made changes to the ITARs, which significantly narrowed the Canadian exemption and required Canadian companies to obtain an export license for 11 (previously 5) of 19 categories, effectively ending special treatment for the Canadian defence industry. The new ITARs were to be made permanent in July 1999 after an original 120-day review, but US Secretary of State Madeleine Albright extended the review period indefinitely after talks between Canadian and US negotiators bogged down. On 8 October 1999, the Canadian government announced that an "agreement-in-principle" had been reached on the main elements required to resolve the issue and that

---

[58] Pettipas, *Evidence*, 36.2-09, 30 November 1999, 1620.

[59] CDIA, *supra*, p. 5 (Question 4, Part 3).

[60] Mr. Richard LePage (United States Business Development Division, Department of Foreign Affairs and International Trade), *Evidence*, 36.1-95, 16 March 1999, 1530.

officials would proceed immediately to resolve details with a view to implement the necessary regulatory changes. A recent article (3 February 2000) in the *Globe & Mail* revealed that these "final" negotiations were not resolving outstanding issues and, in the meantime, Canadian companies had already lost out on several opportunities. Representatives from industry have told the Committee that, if the situation does not improve, many Canadian companies will be forced to move to the United States in order to survive.[61]

Consequently, SCONDVA recommends:

24. That the Department of Foreign Affairs and International Trade aggressively pursue the maintenance of privileged Canadian access to the United States market and information-sharing in keeping with our desire to ensure North American security through an integrated technological and industrial base.

The Canadian Commercial Corporation (CCC),[62] a crown corporation established in 1946, is a mechanism to facilitate trade and contracting on a government-to-government basis. Although the CCC has no role in the internal Canadian procurement process per se, it does promote Canadian industry abroad. SCONDVA is pleased to recognize the CCC's contribution to preserve and promote Canada's national industrial base.

iii. Promote Innovation

Mr. Ron Kane, Director of Space, Electronics and Defence in the Aerospace and Defence Branch of Industry Canada noted that "Canada, as indicated by the OECD, has an innovation gap."[63] From the testimony received in this study, one might conclude that a contributing factor to this is that the procurement system has not allowed Canadian industry to innovate. In the past, the definition of requirements has been unnecessarily prescriptive and rigid.

SCONDVA heard that government officials have effectively been telling industry how to do its job, in great, voluminous detail. One solution echoed by all witnesses is to allow industry flexibility to innovate. The procurement process should promote, or at least permit, innovation through broader requests for proposals (RFPs) that define requirements in such a way as to give the greatest latitude, by focusing on the operational end-use or capability sought. Make industry find the answers.

---

61 Lieutenant-General (Ret.) Robert (Bob) Fischer (President, Canadian Defence Industries Association), *Evidence*, 36.2-15, 10 February 2000, 1035.

62 *Evidence*, 36.1-95, 16 March 1999.

63 Kane, *Evidence*, 36.1-94, 11 March 1999, 0910.

Linked to this is the very crucial issue of limiting the Statement of Requirements (SOR) in terms of length and detail. One witness raised the example of the recent Canadian search-and-rescue helicopter project. Apparently,

> What should have been a simple document of a few dozen pages clearly stating the requirements soon grew into an SOR of over 140 pages, with 8 annexes of supporting material that added another 33 pages. That bloated SOR led, not surprisingly, to an enormous request for proposals — to industries — of over 1,200 pages, which truly shocked those companies that were interested in responding. They responded with documents that filled not books but shelves. Not only was a monster created, but it came with a significant cost as well. Developing the unnecessarily detailed responses is an expensive and time-consuming process, the costs of which companies eventually just charge back to the project.[64]

Since industry must respond to each and every point in a statement of requirements, it is obvious that such detail engenders a losing situation. Creating leaner SORs focused on performance is a win-win situation for both industry and the government.

The Committee notes that the Department of National Defence is placing greater emphasis on performance specifications as opposed to detailed technical specifications. SCONDVA recommends:

25. That the Department of National Defence focus its statements of requirements (SORs) on performance and capability and that it develop policies to ensure that defence requests for proposals (RFPs) are lean, clear and manageable.

iv. Provide Real Incentives for Reducing Costs

The focus of payment in the procurement system has not been oriented appropriately. It is poor business sense in equipment procurement to pay for time. Expenditures should award good products, timely delivery and meeting expected results.

One way to achieve this is to adopt the concept of paying for "power by the hour."[65] Another is to create incentives, such as allowing industry to share in the benefits of cost reduction. SCONDVA has been told that, at present, the Government of Canada profit policy is cost based — the lower the cost to government, the lower the profit to industry; the higher the cost, the higher the profit. This environment fails to generate savings for the government.[66]

---

64 Brigadier-General (Ret.) Colin Curleigh (individual presentation), *Evidence*, 36.1-105, 27 April 1999, 1625.

65 Haddock, *Evidence*, 36.1-111, 6 May 1999, 0945.

66 Matthews, Ibid., 0905.

SCONDVA is encouraged to hear that the Department of National Defence is examining ways to link compensation to performance. The Committee recommends:

26. That Treasury Board examine current Government of Canada profit policy and other procurement policies, make the necessary changes to ensure that results, not time, are rewarded, and develop appropriate incentives to reduce the cost of procurement; and

27. That the Department of National Defence incorporate such incentives into its procurement initiatives and provide SCONDVA with plans as to how this is being implemented.

v. Strengthen Assistance Programs

Technology Partnerships Canada (TPC) is one of the federal government's innovation programs. Created in March 1996 as an integral part of Industry Canada's Jobs and Growth Strategy, TPC replaces in part the Defence Industry Productivity Program (DIPP), which was eliminated in 1995. The objective of DIPP was to develop and maintain strong defence-related industries across Canada capable of competing successfully over the long term in domestic and export markets. This objective included the development and maintenance of a defence-related production capability and of an advanced defence-related technology capability.

A principal area for investments by Technology Partnerships Canada is the aerospace and defence sector, including defence conversion. Designed to comply with World Trade Organization and the North American Free Trade Agreement, the TPC partners government with the private sector through a cost-sharing approach to support:

- industrial research: planned search or critical investigation aimed at the discovery of new knowledge, with the objective that such knowledge may be useful in developing new products, processes or services;
- pre-production activities (including prototype, testing, qualification and demonstration); and
- technical feasibility and market studies leading to other TPC-eligible activities.

Ineligible activities include: start-up costs; capital assets to begin or increase production; acquisition of inventory, land or buildings; building projects; marketing projects; and Canadian demonstration or distribution of foreign technology.

On successful projects, the government investment is repayable and the government shares in any upside return. Investment and repayment conditions are negotiated on a case-by-case basis. In addition, all TPC repayments will be reinvested in the TPC program rather than being returned to the Consolidated Revenue Fund, thereby ensuring a degree of self-financing and allowing the potential for future growth.

One official from the Department of Foreign Affairs observed that "a lot of Canadian companies ... have expressed some dismay that the old DIPP program ... was also cut back in the early 1990s. It was somewhat replaced by Technology Partnerships Canada funding, but not to the same level."[67] Whereas pre-developmental research used to be widely funded under the DIPP program, the mandate of Technology Partnerships Canada is to invest strategically in research, development and innovation in order to encourage private sector investment, and so maintain and grow the technology base and technological capabilities of Canadian industry. The Canadian Defence Industries Association suggests that "more [research and development] funding should be made available to industry in general. TPC may not be the vehicle to dispense it to industry, but partnership with other institutes such as [the] Industrial Research Assistance Program at the National Research Council should be encouraged."[68] The Committee recommends:

28. That the government, in particular Industry Canada, examine this option to improve funding to research and development as part of its efforts to develop a defence industrial policy (see below), **in a manner that promotes equitable industrial development and benefits across all regions of the country.**

vi. Develop a Defence Industrial Policy

The Committee has heard that "federal focus on defence industry policies is urgently required" and that "government and industry need to jointly address the requirements for and dimensions of a defence industrial policy for Canada."[69] Within this broader need, one particular industry sector has come to SCONDVA's attention: shipbuilding.

a. Shipbuilding

According to Mr. John Banigan of Industry Canada, as of 1999, the shipbuilding industry in Canada comprised approximately 5,000 employees with some 12 companies in four regions of activity — British Columbia (1,300), Ontario (700), Quebec (1,000) and Atlantic Canada (1,900). Due to difficult market conditions, the industry underwent a process of rationalization. From 1986 to 1993, the federal government participated (via a contribution of some $198 million) in a number of industry-led rationalization programs to assist workers in yards to adjust. (Atlantic shipyards did not participate in this rationalization.) Ultimately, 7,200 jobs were eliminated and a smaller market emerged.[70]

---

67 LePage, *Evidence*, 36.1-95, 16 March 1999, 1555.

68 CDIA, *supra*, p. 9 (Question 10, Part 3).

69 Fischer, *Evidence*, 36.2-15, 10 February 2000, 0935.

70 Mr. John M. Banigan (Assistant Deputy Minister, Industry Sector, Industry Canada), *Evidence*, House of Commons Standing Committee on Industry, 36.2-05, 16 November 1999, 0905-0910 and 0920.

Unofficial current estimates indicate that the Canadian shipbuilding industry has continued to decline to some 3,700 employees — 1,000 in British Columbia, 800 in Ontario, 800 in Quebec and 1,100 in Atlantic Canada — and further reductions are expected in all of these regions in the very near future. There is concern within the Committee that even these estimates may be high and that the numbers continue to decline.

Throughout the 1980s and into the early 1990s, industry employment in Quebec and in Atlantic Canada was sustained through several major federal defence procurements: the Canadian Patrol Frigate Project (CPF), the TRIBAL Class Update and Modernization Project (TRUMP), and the Maritime Coastal Defence Vessel Program (MCDV). However, these programs are now complete. A lack of federal procurement is the current reality in the industry and, with no new orders, many shipyards (including the largest in Atlantic Canada, at Saint John) face closing.

In the spring of 1999, there were about 2,500 ships on order around the world. Of the world market, Canada holds approximately 0.04%. (Japan, South Korea and China are expected to continue to dominate the market; currently, they have about 70% of the market share.)

During House debates on 14 April 1999, the Parliamentary Secretary to the Minister of Industry (Lastewka) reported that he and the industry minister had met with the representatives of the shipbuilding industry on 25 March 1999. At that meeting, they reportedly discussed the "generous package of measures the federal government currently maintains to support shipbuilding," in place since 1996. These measures include:

- a 33.3% accelerated capital cost allowance for Canadian shipbuilding;
- a 25% duty on most (some small fishing vessels exempted) non-NAFTA ship imports;
- domestic (restricted to Canadian sources) procurement on a competitive basis for all government shipbuilding and ship repairs;
- a favourable research and tax credit system; and
- Export Development Corporation financing for commercially viable transactions (extended from 8 to 12 years following discussions with the shipbuilding industry in 1998).

However, in testimony before the industry committee,[71] Mr. Robert Chernecki (CAW Canada) argued that these are not the necessary tools to allow Canadian industry to compete. At the same time, he maintains that the industry is *not* asking for subsidies. Other critics of the current package have argued that it lacks necessary tax incentives (such as exemptions — partial or complete), grants and preferential loans.

---

[71] See *Evidence* from the House of Commons Standing Committee on Industry meeting on 7 December 1999. The *Evidence* from that committee's meetings on 16 November 1999 and 14 December 1999 also addresses the shipbuilding issue.

According to information presented at the industry committee's meetings, Canada neither has an industrial strategy for a shipbuilding policy (such as investment in shipyard development), nor provides subsidies to the industry, unlike many other countries. (Those named as examples in the course of the three meetings include Korea, Japan, China, the United States, Norway, the Netherlands, Germany, Italy, France, Britain, Spain, Australia, India, Romania, Poland, and Estonia).

One particular case of subsidization of the shipbuilding industry is that of the United States. Since 1936, shipbuilders in the United States have benefited from the "Jones Act," whereby all vessels leaving United States' ports must be built, staffed and repaired by Americans. This precludes Canadians and others from accessing the commercial (or military) market in the United States. Although Canadian government officials have continuously sought to have these unfair market access barriers removed, the Americans aggressively defend the legislation (sometimes using national security provisions). For example, the previous Canadian government was unable to get the Americans to make a concession in the context of either the original Free Trade Agreement (FTA) or the NAFTA. The Committee notes with interest that, according to testimony, no country has ever challenged the Jones Act before the World Trade Organization.

Witnesses from the Marine Workers' Federation (MWF) expressed great frustration to SCONDVA over what they perceive as an unfair international rule system for shipbuilding, as described above. The witnesses have made it clear that they are not seeking subsidies from the federal government. Rather, they would like to examine the feasibility of creating a financing package and other initiatives, such as allowing more favourable writedowns on the leasing of vehicles, that might "afford [the Canadian shipbuilding] industry the opportunity to play by the same rules" as other countries.[72]

Representatives of the Marine Workers' also perceived a lack of interest in or even acknowledgement of their plight on the part of the Canadian federal government. They noted that Canada is the only maritime nation in the world, with an active shipbuilding industry, that does not have a national policy on the matter. With this in mind, the MWF requested that SCONDVA recommend that the federal government convene a national roundtable to find a solution to the problems facing this industry and, ultimately, to establish a national shipbuilding policy. (This is in keeping with the broader defence industry policy described above, although the Committee acknowledges the particular urgency of the status of shipbuilding in Canada.)

Since that request was made, SCONDVA is pleased to note that Industry Canada has re-established a shipbuilding directorate to study shipbuilding in Canada. In addition, on 29 March 2000, the House of Commons successfully passed a private member's bill (C-213) through a second reading. The bill is now before the House of Commons Standing Committee on Finance for detailed study, after which it will return to the

---

[72] Holloway, *Evidence*, 36.2-16, 17 February 2000, 0920.

Commons for a third reading and final vote before it can become law. Among other things, Bill C-213 seeks to enhance tax incentives and export financing for the Canadian shipbuilding industry. The Committee is encouraged by this progress and hopes the outcome will have positive effects for the shipbuilding industry in Canada. These initiatives are a step in the right direction. Still, SCONDVA recommends:

29. That the Government of Canada convene a national roundtable on shipbuilding in Canada with a view to establish a national shipbuilding policy.

The MWF's second request was that SCONDVA recommend that the Department of National Defence proceed immediately with the procurement of supply vessels. Defence equipment planning rightfully remains the duty of operational and technical experts within the Canadian Forces and the Department of National Defence, separate from the political wishes of any government of the day, and SCONDVA notes that DND's *2000-2001 Report on Plans and Priorities* does not identify new supply ships among its procurement priorities. However, Canada's supply ships, which are over 30 years old and shortly to be decommissioned, play a critical role when Canadian military personnel are deployed on international peace support missions. Acquiring some form of afloat logistics and sealift capability is a critical requirement that must be addressed quickly. The supply ships as well as others, such as the 27-year old Tribal Class destroyers, will need to be replaced. Therefore, the Committee recommends:

30. That the Department of National Defence establish a procurement plan for Canadian ship construction (as per recommendation 14 above) and move quickly to acquire new Canadian-built supply vessels to replace the ageing ships currently in inventory.

This would avoid block obsolescence and rust out within Canada's naval fleet and provide a more stable base for the shipbuilding industry.

G. Strengthen the Grievances Process

SCONDVA has learned that grievances against the procurement process typically arise because of three situations:

i. A potential supplier feels competent to bid, but is not invited. This is usually a result of the government's decision to sole-source.

ii. A supplier is invited to bid but cannot, because the tender documents specify too precisely the sorts of requirements or qualifications a successful bidder must have. This effectively predetermines who will get the contract.

iii. A government department invites tenders on a competitive basis but the potential supplier perceives unfairness in the evaluation process. This is the most frequent complaint.[73]

However, there is a lack of incentives for industry to seek redress in the event that they feel the procurement process has not proceeded according to established rules. Suppliers must "weigh the cost of the lost opportunity against eroding goodwill with probably its most important customer, the company time and energy a challenge will consume when it could be bidding on other contracts, the amount of money likely to be recovered in the challenge, and the cost of the challenge itself."[74] As a result, despite their merits, most grievances do not proceed. It is estimated that only 10% of eligible grievances are actually adjudicated.

A lawyer who frequently represents industry before the Canadian International Trade Tribunal (CITT) maintains that the Tribunal requires greater authority to award damages for a breach of the rules of procurement. In particular, he recommended two principle changes: first, that departments be required to provide reasons or justifications for avoiding or bypassing "stop award issues" and, second, that in calculating lost opportunity costs, the Tribunal no longer use the practice of dividing the contract value by the number of potential bidders that might have been able to participate, whether they challenged the outcome or not.[75]

Other witnesses observed that there is no form of independent due process for those who wish to challenge sole-source decisions. Apparently, they fall outside the purview of the Canadian International Trade Tribunal.

The Committee supports that check and balances against violation of procurement rules must exist in order to preserve the integrity of the process. It thus recommends:

31. That the government examine ways in which to strengthen the grievance process to ensure that challenges of merit may be assessed and the rules of procurement respected; and

32. That the Government of Canada establish an independent dispute resolution mechanism to deal with contracts that lie outside the purview of the Canadian International Trade Tribunal.

---

[73] Somers, *Evidence*, 36.2-11, 7 December 1999, 1530.

[74] Ibid.

[75] Ibid., 1535.

H. Implement, Monitor and Report on Reforms

SCONDVA understands that DND has, as a result its *Acquisition Reform Action Plan*, initiated a number of pilot projects, many of which are to be completed by September 2000, to field-test some of the revised procurement concepts. Follow-up on the lessons learned from these pilots is critical. The Committee thus recommends:

33. That the Department of National Defence include in its *Annual Performance Report* the procurement reform results of its pilot projects and, therein, identify baseline expectations and indicators, final outcomes, areas for further improvement and plans for future action.

The Committee has also learned that the government recently established a committee at the ADM-level to monitor reforms and determine what further improvements are required for procurement. It includes assistant deputy ministers from Public Works and Government Services Canada, National Defence, Industry Canada and three other departments that are involved in various types of procurement activity.[76] SCONDVA members believe this is a positive initiative that will ensure that reforms are implemented as quickly as possible and continuously evaluated. Along that vein, this Committee recommends:

34. That the Assistant Deputy Ministers' Committee report to Parliament on a regular basis, including through SCONDVA, beginning with a report that includes measurable plans for accomplishing the defence procurement reforms already identified;

35. That all government departments involved in the reform of procurement processes continue to monitor and make public the results of those reforms;

36. That the government coordinate these reforms through a multi-department monitoring committee including, as a minimum, the Treasury Board Secretariat, Public Works and Government Services Canada, Industry Canada and any line departments implicated in the process; and

37. That the Auditor General of Canada continue to monitor the Department of National Defence and other departments' progress (1) in implementing proper analyses (options, risk management, testing and evaluation, etc.) within a streamlined acquisition process and (2) in monitoring reforms to this end.

---

[76] Winberg, *Evidence*, 36.1-100, 13 April 1999, 1645.

ADDRESS AN ISSUE OF CONCERN: THE MARITIME HELICOPTER

The need to replace the *Sea King* helicopters was first identified in 1975. Twenty-four years later, the government still has not put the contract to tender[77] — that is, with the exception of the combined New Shipborne Aircraft/New Search and Rescue Helicopter contract awarded on 24 July 1992. When that contract was later cancelled, the process had cost the Canadian government at least $478.3 million, including $154.5 million for project administration, research and development, and the Canadian Forces were left without a replacement for the *Sea King*.

On 4 March 1999, the (then) Assistant Deputy Minister, Materiel, indicated that the Minister of National Defence hoped "to proceed with [the maritime helicopter] project [MHP] as quickly as possible."[78] On 28 April 1999, the Minister, himself, told SCONDVA that "replacing the *Sea King* must be our short-term equipment priority. The government is actively engaged in examining its options for maritime helicopters and in putting the final touches on a procurement strategy."[79] He hoped to be in a position "in the near future" — "a matter of weeks" — to announce the government's strategy.[80]

Finally, on 25 November 1999, the Vice-Chief of Defence Staff indicated to the Committee that he personally had signed off on the statement of requirements for the MHP in "late June or early July" of that year.[81] Effectively, the process internal to the defence department, including a review by a joint oversight committee, has been completed. The statement of requirements has since passed to the stage awaiting government and senior bureaucrats, including a variety of departments, to develop its procurement strategy and proceed to a public announcement to tender the contract. More than nine months from the time the finalized SOR left the Department of National Defence, this has yet to occur. **It is the opinion of this Committee that the failure to replace the *Sea King* helicopter epitomizes everything that is wrong with the procurement process.**

SCONDVA is concerned that this outstanding procurement, which has been identified consistently as a government priority over many years, proceeds and recommends accordingly:

---

77 Myrhaugen, *Evidence*, 36.1-105, 27 April 1999, 1615 and 1620.

78 Lagueux, *Evidence*, 36.1-92, 4 March 1999, 0920.

79 Eggleton, *Evidence*, 36.1-106, 28 April 1999, 1545.

80 Ibid., 1635 and 1710.

81 Vice-Admiral Gary L. Garnett (Vice-Chief of Defence Staff, Department of National Defence), *Evidence*, 36.2-08, 25 November 1999, 0945.

38. That the government finalize its procurement strategy and proceed immediately to tender a contract for the replacement of the *Sea King* helicopters.

FIND (AND KEEP) THE BALANCE: THE GREATEST CHALLENGE

SCONDVA heard many positive things about Canadian defence procurement. The process is viewed, on the whole, as open, transparent and accountable. Industry representatives stated that:

- "Canada has earned an international reputation for the quality of its procurement process and the resultant openness and fairness;"[82]
- The department works collaboratively with industry to shape requirements and communicates well with potential suppliers;[83]
- "Canada enjoys a fairly unpoliticized procurement process within the Department of National Defence;"[84] and, finally,
- "Evidence does suggest that DND's value-for-dollar performance continues to improve as their procurement reform initiatives and financial control processes evolve."[85]

An expert in procurement observed that:

> In Canada over the last decade, the Auditor General has found, with one exception, defence projects tend to come in on time and within budgets. His findings, however, tend to identify opportunities for improving on the margin, not changing the fundamental system. [...T]he Auditor General's reports give Canadian defence procurement a very high grade relative to its U.K. and U.S. counterparts.[86]

Indeed, officials from the Office of the Auditor General of Canada told the Committee that "well over 50%" of its recommendations to DND have been implemented and the Department "normally puts a very strong effort into responding to the recommendations."[87] They acknowledged that sometimes the Department might be slow to respond to a problem, because it lacks the resources necessary to address it

---

82 Mr. Frank Bamford (Head of Region — Americas, GKN Westland Helicopters, and Business Director, Team Cormorant), *Evidence*, 36.1-101, 15 April 1999, 0940.

83 Scott, *Evidence*, 36.2-05, 16 November 1999, 1655.

84 Ibid., 1725

85 Lieutenant-General (Ret.) Patrick (Paddy) O'Donnell (Vice-President, Strategic Plan, Canadian Defence Industries Association, and Representative, Joint Defence Procurement Council), *Evidence*, 36.2-15, 10 February 2000, 0930.

86 Grover, *Evidence*, 36.2-05, 16 November 1999, 1555.

87 Kasurak and Rattray, *Evidence*, 36.2-12, 14 December 1999, 1650 and 1655.

immediately. Even during the course of this study, DND has been actively reforming its materiel acquisition and support processes.

Witnesses acknowledged that there is a trade-off between transparency and accountability and the speed (or lack thereof) in the procurement process. The Department of National Defence must work hard to balance analyses necessary to the integrity of the process with timely delivery of needed equipment. To determine appropriate trade-offs between capability, cost and time is its greatest challenge.

At the outset of this study, the then Assistant Deputy Minister for Materiel, Mr. Pierre L. Lagueux, made a pointed remark during his testimony about the need for DND "to ensure that the amount of money [the Department] spend[s] goes directly to what [it] buy[s], as opposed to how [it] buy[s] it."[88] The Committee is pleased to hear that the Department of National Defence embraces this goal and is pursuing the reform of its procurement processes accordingly. Indeed, this should be the of goal of all departments government-wide. We look forward to continued improvements.

[88] Lagueux, *Evidence*, 36.1-91, 2 March 1999, 1605.

RECOMMENDATIONS

1. That the Department of National Defence incorporate into its procurement approach the concept of performance-based specifications, including direction to defence contractors to provide precise cost information related to pre-determined levels of operational performance achievable.

2. That the Department of National Defence clearly identify its estimated deficit in the area of equipment procurement and communicate this, with supporting rationale, to SCONDVA and the Department of Finance for consideration in the planning of future budgets; and

3. That the Department of National Defence provide to SCONDVA and the Department of Finance a clear strategy, including a proposed timeline, for increasing the capital projects portion of its budget to a minimum of 23% within a defence budget that is adequate to accommodate such an increase. In other words, this exercise should neither affect personnel levels negatively nor occur at the expense of any other area under the defence budget.

4. That the Department of National Defence be allowed to use the funds generated by the sale or long-term leasing of departmental lands and facilities and that the Department continue to pursue its interest to profit from the divestiture of its assets, including property, with the Treasury Board Secretariat.

5. That the Treasury Board Secretariat examine options to increase approval authority levels (to allow greater departmental control over budgets and create a streamlined approval process) and that the government make the necessary modifications to the *Financial Administration Act* and Treasury Board guidelines to accomplish this.

6. That all major crown projects (valued at more than $100 million) proposed by the Department of National Defence be brought before SCONDVA for public scrutiny.

7. That all federal government departments and agencies involved in defence procurement — Treasury Board, Public Works and Government Services Canada (PWGSC), Industry Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) and others —

(1) facilitate the reforms necessary to increase the efficiency and effectiveness of defence procurement by addressing policies and procedures needing reform within their own areas of responsibility, which inhibit the regular government procurement process; and

(2) continue to improve coordination between departments to eliminate redundancy in the procurement process.

8. That the Government of Canada, in consultation with SCONDVA, examine the defence procurement practices of NATO and Allied nations with a view to examine the feasibility and desirability of developing and implementing specific rules tailored to the needs of defence procurement, including consideration of the increased efficiencies that might result from the integration of Public Works and Government Services Canada (PWGSC) contracting functions directly into the Department of National Defence.

9. That the Department of National Defence finish and make public its combat scenarios, which will provide an objective means of evaluating both the procurement objectives for and the operational readiness of the Canadian Forces, as soon as possible; and

10. That the Department of National Defence review its combat scenarios on an annual basis to ensure they remain relevant to current geostrategic realities.

11. That the Department of National Defence assess whether the Directorate of Defence Analysis (DDA) and the Director General of Operational Research (DGOR) personnel levels are adequate to complete the important operational research that serves the entire Canadian Forces, including the completion and ongoing review of combat scenarios.

12. That the government consider initiating a review of Canadian defence and security policy with a view to update the *1994 Defence White Paper*. This review should incorporate the new combat scenarios developed by the Department of National Defence and clearly detail the government's expectations of and intentions for its armed forces.

13. That the Department of National Defence determine and make public the Canadian Forces' long-term equipment requirements for goods and services along a clear timeline, and provide SCONDVA with updates of this requirements' plan on a regular basis.

14. That the Department of National Defence determine the value of adopting a "rolling" approach to major capital projects and develop its strategy accordingly.

15. **That the Department detail its plans to strengthen analysis *prior* to decision-making, particularly in the area of testing and evaluation, and provide the Committee with a clear timetable for implementing these plans.**

16. **That Treasury Board establish a clear policy on the testing and evaluation of commercial-off-the-shelf products, with a view to gain every benefit possible from this interesting alternative to developmental procurement.**

17. **That the Department of National Defence use the Treasury Board Secretariat's "make-or-buy" analysis guide as a means to evaluate and justify its decisions to use commercial-off-the-shelf products or resort to Alternative Service Delivery rather than pursue developmental projects or utilize in-house services.**

18. **That Treasury Board (1) clarify what actions it has taken to improve implementation of its Advance Contract Award Notices (ACANs) policy and (2) reconsider its rejection of the Auditor General's recommendation to require independent senior review of sole-source decisions within departments; and**

19. **That the Department of National Defence consider creating a process that requires senior officials to take or concur in the decision to sole-source and to be accountable for it, for example, through the Auditor General.**

20. **That Treasury Board report back to the Committee an implementation timetable and plans for monitoring the results (for example, baseline data, performance indicators, evaluation schedules, etc.) of its program to standardize professional development across the Government of Canada through training and certification for acquisitions and procurement staff; and**

21. **That the Department of National Defence ensure that all of its materiel and supply managers are well-informed about the purchasing procedures currently in place and, where necessary, certified in project management as soon as possible.**

22. **That the Department of National Defence evaluate Canadian Defence Industries Association (CDIA) request to establish a "defence industry advisory board" at the level of the Defence Management Committee and expand this concept to include stakeholders representing other industrial sectors in the process.**

23. **That Industry Canada ensure that operational considerations remain the first priority of procurement and that Industrial and Regional Benefits (IRB) policies, which contribute to enhanced Canadian industrial capability, (1) ensure that companies already located in Canada have equal access to procurement opportunities and (2) are implemented in an efficient, cost-effective and timely manner.**

24. **That the Department of Foreign Affairs and International Trade aggressively pursue the maintenance of privileged Canadian access to the United States market and information-sharing in keeping with our desire to ensure North American security through an integrated technological and industrial base.**

25. **That the Department of National Defence focus its statements of requirements (SORs) on performance and capability and that it develop policies to ensure that defence requests for proposals (RFPs) are lean, clear and manageable.**

26. **That Treasury Board examine current Government of Canada profit policy and other procurement policies, make the necessary changes to ensure that results, not time, are rewarded, and develop appropriate incentives to reduce the cost of procurement; and**

27. **That the Department of National Defence incorporate such incentives into its procurement initiatives and provide SCONDVA with plans as to how this is being implemented.**

28. **That the government, in particular Industry Canada, examine this option to improve funding to research and development as part of its efforts to develop a defence industrial policy** (see below), **in a manner that promotes equitable industrial development and benefits across all regions of the country.**

29. **That the Government of Canada convene a national roundtable on shipbuilding in Canada with a view to establish a national shipbuilding policy.**

30. **That the Department of National Defence establish a procurement plan for Canadian ship construction (as per recommendation 14 above) and move quickly to acquire new Canadian-built supply vessels to replace the ageing ships currently in inventory.**

31. **That the government examine ways in which to strengthen the grievance process to ensure that challenges of merit may be assessed and the rules of procurement respected; and**

32. **That the Government of Canada establish an independent dispute resolution mechanism to deal with contracts that lie outside the purview of the Canadian International Trade Tribunal.**

33. **That the Department of National Defence include in its *Annual Performance Report* the procurement reform results of its pilot projects and, therein, identify baseline expectations and indicators, final outcomes, areas for further improvement and plans for future action.**

34. **That the Assistant Deputy Ministers' Committee report to Parliament on a regular basis, including through SCONDVA, beginning with a report that includes measurable plans for accomplishing the defence procurement reforms already identified;**

35. **That all government departments involved in the reform of procurement processes continue to monitor and make public the results of those reforms;**

36. **That the government coordinate these reforms through a multi-department monitoring committee including, as a minimum, the Treasury Board Secretariat, Public Works and Government Services Canada, Industry Canada and any line departments implicated in the process; and**

37. **That the Auditor General of Canada continue to monitor the Department of National Defence and other departments' progress (1) in implementing proper analyses (options, risk management, testing and evaluation, etc.) within a streamlined acquisition process and (2) in monitoring reforms to this end.**

38. **That the government finalize its procurement strategy and proceed immediately to tender a contract for the replacement of the *Sea King* helicopters.**

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
36th Parliament		**1st Session**
Office of the Auditor General of Canada	2/11/99	89
L. Denis Desautels, Auditor General of Canada		
Peter Kasurak, Principal		
David Rattray, Assistant Auditor General		
Library of Parliament	2/18/99	90
Corinne McDonald, Researcher		
Wolf Koerner, Researcher		
Department of National Defence	3/2/99	91
Pierre Lagueux, Assistant Deputy Minister, Materiel		
Department of National Defence	3/4/99	92
Pierre Lagueux, Assistant Deputy Minister, Materiel		
Public Works and Government Services Canada		
Alan Williams, Assistant Deputy Minister		
Canadian Commercial Corporation	3/9/99	93
Glenn Nichols, Executive Director		
Department of Foreign Affairs and International Trade		
David Devine, Acting Director, Procurement		
Richard Lepage		
Roger Lucy, Deputy Director		
Susan Sheehan, Senior Policy Analyst, Procurement		
Industry Canada	3/11/99	94
John Banigan, Assistant Deputy Minister		
Ron Kane, Director, Space, Electronics and Defence		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Commercial Corporation Glenn Nichols, Executive Director	3/16/99	95
Department of Foreign Affairs and International Trade Richard Lepage		
Armed Forces Communications and Electronics Association of Canada John Leech, General Manager	3/25/99	98
Canada Aerospace Industries Association of Canada Peter Smith, President and Chief Executive Officer		
Canadian Defence Industries Association Robert Fischer, President		
Shipbuilding Association of Canada Peter Cairns, President		
Treasury Board of Canada — Secretariat Don Chilibeck, Director R. Kelly, Director Alan Winberg, Assistant Secretary	4/13/99	100
Team Cormorant Frank Bamford, Head of Region — Americas for GKN Westland	4/15/99	101
As Individual Anthony Forster, Independent Research Intelligence Analyst		
Queen's University Douglas Bland, Chair	4/20/99	102
Friends of Maritime Aviation Lee Myrhaugen, (Retired) Coordinator	4/27/99	105

Asscciations and Individuals	Date	Meeting
As Individual	4/27/99	105
Colin Curleigh, (Retired)		
Bristol Aerospace Limited	5/6/99	111
Bill Matthews, Vice-President		
Sikorsky Canada Inc.		
Joseph Haddock, Director		
Project Ploughshares	5/27/99	119
Ernie Regehr, Director, Policy and Public Affairs		
36th Parliament		**2nd Session**
Computing Devices Canada	11/16/99	5
David Scott, President and Chief Executive Officer		
As Individual		
Bernie Grover		
General Motors of Canada Ltd.	11/30/99	9
William Pettipas, Executive Director, Diesel Division and Vice-President of General Motors		
Kenneth Yamashita, Manager, Government Relations & Industrial Benefits, Defence Operations		
Osler, Hoskin & Harcourt	12/7/99	11
Gregory Somers, Partner		
Office of the Auditor General of Canada	12/14/99	12
David Rattray, Assistant Auditor General		
Peter Kasurak, Principal		
Hugh McRoberts, Principal		
Conference of Defence Associations	12/16/99	13
Sean Henry, Senior Defence Analyst		
Alain Pellerin, Executive Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
British High Commission — Ottawa	2/8/00	14
John Taylor, Team Leader, Smart Procurement Initiative		
Canadian Defence Industries Association	2/10/00	15
Robert Fischer, President		
Patrick O'Donnell, Vice-President, Strategic Plan for CDIA and Joint Defence Procurement Council Representative		
Defence Associations National Network		
Dan Mainguy, President		
Mike Saker, Member		
Marine Workers' Federation — CAW	2/17/00	16
Les Holloway, Executive Director		
Gary Marr, President		
Terrence O'Toole, President, Industrial Union of Marine in Shipbuilding Workers of Canada, Local 3		
Department of National Defence	3/21/00	22
Richard Burton, Acting Assistant Deputy Minister		
Alan Williams, Assistant Deputy Minister		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

36th Parliament — 1st Session

Aerospace Industries Association of Canada

Armed Forces Communications and Electronics Association of Canada

Bristol Aerospace Limited

Canadian Commercial Corporation

Canadian Defence Industries Association

Colin Curleigh, (Retired)

Department of Foreign Affairs and International Trade

Department of National Defence

Anthony Forster, Independent Research Intelligence Analyst

Friends of Maritime Aviation

Industry Canada

Office of the Auditor General of Canada

Project Ploughshares

Public Works and Government Services Canada

Shipbuilding Association of Canada

Sikorsky Canada Inc.

Team Cormorant

Treasury Board of Canada — Secretariat

36th Parliament — 2nd Session

British High Commission — Ottawa

Canadian Defence Industries Association

Computing Devices Canada

Conference of Defence Associations

Department of National Defence

General Motors of Canada Ltd.

Bernie Grover

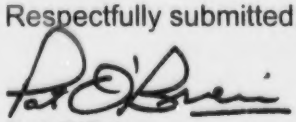
Marine Workers' Federation — CAW

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

In accordance with Standing Order 109, the Committee requests that the Government provide a comprehensive response to this report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meetings Nos. 89 to 95, 98, 100 to 102, 105, 111 and 119 of the 1st Session, 36th Parliament, and Meetings Nos. 5, 9, 11, 13 to 16, 22, 30, 31, 37, 40 and 41 of the 2nd Session, 36th Parliament which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,



Pat O'Brien
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, June 8, 2000
(*Meeting No. 41*)

The Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs met *in camera* at 9:10 a.m. this day, in Room 371, West Block, the Acting Chair, John O'Reilly, presiding.

Members of the Committee present: Robert Bertrand, Gordon Earle, Jim Hart, René Laurin, Judi Longfield, John O'Reilly, Janko Peric, David Pratt, George Proud and Bob Wood.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Wolf Koerner and Corinne McDonald, Research Officers.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its study on Contracting and Procurement Policy.

It was agreed, — That the Chair be allowed to make all the editorial changes necessary to reflect the amendments proposed to the text of the Draft Report.

It was agreed, — That the Committee do request a Government Response to the Report, pursuant to Standing Order 109.

It was agreed, — That the Chair be allowed to table the Report in the House, as soon as the editorial changes are incorporated to the text of the Report.

It was agreed, — That the Report, as amended, be approved by the Committee.

At 10:37 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Eugene Morawski
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

ÉTUDE SUR LES ACQUISITIONS

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

Pat O'Brien, député
Président

Juin 2000

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcription des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

ÉTUDE SUR LES ACQUISITIONS

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

Pat O'Brien, député
Président

Juin 2000

COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

PRÉSIDENT

Pat O'Brien

VICE-PRÉSIDENTS

Jim Hart
David Pratt

MEMBRES

Robert Bertrand
Hec Clouthier
Gordon Earle
Peter Goldring
Art Hanger
René Laurin
Judi Longfield
Paul Mercier
John O'Reilly
Janko Peric
George Proud
Elsie Wayne
Bob Wood

GREFFIER DU COMITÉ

Eugene Morawski

PERSONNEL DE RECHERCHE

Service de recherche, Bibliothèque du Parlement

Wolfgang Koerner, attaché de recherche
Corinne McDonald, attachée de recherche

LE COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a procédé à un examen de la politique des acquisitions et des marchés.

Le Comité a entendu, à ce sujet, des témoignages dont la résultante est contenue dans ce rapport, qu'il dépose comme étant sa contribution à la politique des acquisitions et des marchés.

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE 1

INTRODUCTION 1

ASSURER UN BUDGET DE DÉFENSE STABLE ET PRÉVISIBLE 2

A. Accorder des crédits pour les biens 5

BIEN GÉRER LE PROCESSUS 5

A. Assurer la coordination entre plusieurs ministères fédéraux 7

B. Cerner d'abord les besoins opérationnels 10

i. Créer des politiques qui font correspondre les attentes aux moyens (et vice versa) 12

ii. Se concerter avec les alliés 13

iii. Prévoir à long terme 13

C. Effectuer des analyses adéquates *avant* de prendre une décision 16

i. Offert dans le commerce et en vente libre (OCVL) 17

ii. Diversification des modes de prestation des services 17

D. Préserver la concurrence 18

E. Former du personnel compétent pour administrer correctement le processus 19

F. Reconnaître le rôle de l'industrie 20

i. Reconnaître le « coût » (et la valeur) des retombées industrielles et régionales 21

ii. Préserver la capacité d'exporter et d'importer en toute liberté 24

iii. Promouvoir l'innovation 26

iv. Mettre en place des incitatifs réels en vue de réduire les coûts 27

v. Renforcer les programmes d'aide 27

vi. Élaborer une politique industrielle de défense 29

a. Construction navale 29

G. Renforcer la procédure de règlement des griefs 32

H. Mettre en œuvre et surveiller les réformes et en faire rapport 34

EXAMINER UN SUJET DE PRÉOCCUPATION : L'HÉLICOPTÈRE MARITIME 35

TROUVER (ET MAINTENIR) UN JUSTE ÉQUILIBRE CONSTITUE LE PLUS GRAND DÉFI 36

RECOMMANDATIONS 39

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS 45

ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES 49

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 51

PROCÈS-VERBAL 53

ÉTUDE SUR LES ACQUISITIONS

CONTEXTE

Le 11 février 1999, le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants a entendu des représentants du Bureau du vérificateur général témoigner au sujet des chapitres 3 et 4 du rapport de 1998 du vérificateur général intitulés *Équiper et moderniser les Forces canadiennes* et *Défense nationale — Grands projets d'acquisitions et de biens d'équipement*. Le vérificateur général a alors suggéré au Comité d'examiner les nombreuses difficultés auxquelles se bute le ministère de la Défense nationale lorsqu'il procède à ses acquisitions. (Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a publié un bref rapport à ce sujet en octobre 1998, après avoir eu deux rencontres avec le vérificateur général et des fonctionnaires de la Défense nationale, mais il n'avait pas tenu d'audiences approfondies.) Le 18 février 1999, le Comité a résolu d'approfondir la question, et le 2 mars 1999, il a commencé à entendre divers fonctionnaires des ministères fédéraux concernés par les acquisitions de matériel de défense, des représentants de l'industrie et des membres du public que le sujet intéresse, notamment des universitaires. Dans l'intervalle, dans le cadre de son rapport de 1999, le Bureau du vérificateur général a réalisé deux autres études liées à cette question des acquisitions en matière de défense — l'une sur le recours à un fournisseur unique et l'autre sur la diversification de la prestation des services (DPS). Le Comité a conclu ses audiences le 21 mars 2000.

INTRODUCTION

« [L]a réussite de nos efforts militaires, autant du point de vue de notre capacité que du moral des effectifs, repose sur quatre piliers », et l'équipement est l'un d'entre eux, a déclaré le ministre de la Défense nationale[1]. À tout instant, le ministère de la Défense nationale (MDN) gère environ 20 projets majeurs de la Couronne, auxquels s'ajoutent quelque 81 projets d'immobilisations approuvés. Au cours de l'exercice 1999-2000, ce ministère dépensera environ 4,4 milliards de dollars pour ses acquisitions d'immobilisations, soit près de la moitié des dépenses d'approvisionnement du gouvernement du Canada[2]. Étant donné l'ampleur des achats en question, il est particulièrement important que le processus soit bien géré, que l'utilisation des ressources soit optimale et que la meilleure posture des forces soit obtenue de la façon la plus économique. Sans transiger sur la priorité du rapport coût-efficacité, le processus devrait viser à contribuer à l'expansion industrielle du Canada et au bien-être économique des Canadiens chaque fois que c'est possible. Ici, deux enjeux sont en cause : la

---

1 Hon. Arthur C. Eggleton (ministre de la Défense nationale), *Témoignages*, 36.1-106, 28 avril 1999, 1545.

2 M. Pierre L. Lagueux (sous-ministre adjoint (Matériels), ministère de la Défense nationale), *Témoignages*, 36.1-91, 2 mars 1999, 1535.

responsabilité financière à l'égard du contribuable canadien et la fourniture à nos forces armées d'un équipement approprié au moment opportun.

Pour démontrer à quel point il importe que le processus d'acquisition soit réformé, le Comité rappelle qu'aucun matériel de remplacement de l'hélicoptère *Sea King* n'a encore été livré aux Forces canadiennes, alors que ce besoin opérationnel a été signalé pour la première fois **il y a près de 25 ans**. En fait, aucun contrat n'a encore été conclu pour combler cette lacune. Le gouvernement devrait se pencher sur cette priorité en souffrance immédiatement.

Notre étude a permis de dégager deux facteurs qui sont d'une importance primordiale pour l'acquisition et l'entretien du matériel de défense. Tout d'abord, le ministère de la Défense nationale doit pouvoir compter sur un budget qui soit stable et prévisible pour planifier ses achats de manière à protéger correctement la capacité des forces canadiennes. Deuxièmement, le processus d'acquisition lui-même, y compris le contexte dans lequel il se situe, doit être bien géré. Notre rapport examine ces facteurs à la lumière des thèmes qui ont surgi tout au long des audiences et il propose une série de recommandations en conséquence.

Beaucoup des problèmes soulevés au cours de cette étude concernaient le processus d'acquisition du matériel de défense dans son ensemble, mais le Comité a néanmoins concentré son attention sur les achats majeurs de biens d'équipement. Pour autant, l'importance de la gestion des petits achats de biens et services ne s'en trouve nullement diminuée. Au contraire, on suppose qu'une amélioration du processus d'achat des matériels de défense de grande taille, plus complexe, aura inévitablement des effets positifs sur eux. **Soulignons enfin que, si l'étude du Comité et le présent rapport ont pour objectif d'améliorer les achats du matériel de *défense*, l'analyse qui suit et les recommandations qui l'accompagnent débordent les pratiques du ministère de la Défense nationale et concernent toute l'administration publique. En effet, à l'heure actuelle, il n'existe au Canada aucune règle établissant une différence entre les achats de matériel de défense et les achats généraux du gouvernement.**

ASSURER UN BUDGET DE DÉFENSE STABLE ET PRÉVISIBLE

Le ministère de la Défense nationale a fourni une contribution majeure aux efforts du gouvernement visant à contrôler les dépenses et à diminuer les coûts en réduisant les effectifs et en restructurant les services. Entre 1990 et 1998, le budget total du MDN a subi une baisse de 33 %, soit la plus forte des pays de l'OTAN. Ainsi, le

> processus budgétaire normal pour le ministère de la Défense au cours des dernières années, sous l'ancien gouvernement et sous l'actuel, consistait à accorder une enveloppe fixe au ministre de la Défense et à lui demander de voir ce qu'il pouvait faire avec cette somme. Cela met le ministère de la Défense dans une situation vraiment difficile. [...] Les recherches révèlent, sur une période prolongée, que ce sont toujours les achats d'immobilisations qui souffrent de cette dynamique.

> Au Canada, les achats d'immobilisations ne font pas partie d'une stratégie, ne font pas partie d'une politique, mais constituent un élément résiduel. C'est ce qui reste après les dépenses de personnel et après les dépenses d'exploitation[3].

Ce sont les moyens disponibles qui ont servi à déterminer les priorités des Forces canadiennes en matière d'équipement, plutôt que l'inverse, d'où l'adoption d'une méthode de « conception en fonction des coûts ». Inévitablement, les fonds qui restent sont insuffisants pour entretenir le matériel existant, sans parler de la mise à niveau ou du remplacement des éléments désuets et problématiques. La capacité des forces armées s'en trouve compromise. Ainsi, faire correspondre la capacité requise avec les fonds disponibles constitue l'un des défis essentiels auxquels sont confrontées les Forces canadiennes (FC) en ce qui concerne les achats de matériel.

Comme conséquence, et c'est ce qui inquiète le vérificateur général, les FC achètent du matériel « bas de gamme » — c'est-à-dire du matériel qui ne répond que partiellement aux besoins de départ — ou « moins de matériel » que ce qui serait nécessaire. L'analogie suivante, proposée au cours de nos travaux, illustre bien le dilemme auquel font face les responsables des achats :

> Posons une hypothèse : si vous avez besoin d'une nouvelle voiture, vous pourriez vouloir acheter une Cadillac, mais il faudra attendre cinq ans avant de pouvoir vous le permettre. Vous achetez donc quelque chose d'un peu moins cher, mais qui vous mènera tout de même où vous voulez aller. [Toutefois, si on opte pour] une Volkswagen Coccinelle alors qu'on a besoin d'un camion de deux tonnes et demie, [la voiture] ne peut pas transporter la charge voulue et on a tout un problème. L'approche générale est viable, à condition de ne pas aller trop loin[4].

Le vérificateur général concède que la détermination de ce que signifie « aller trop loin » peut constituer un exercice un peu subjectif. Néanmoins, ses fonctionnaires soulignent que le MDN doit étudier les diverses options, déterminer la différence des coûts entre l'achat de matériel qui répond à ses besoins opérationnels et l'achat de matériel moins cher qui demandera plus tard des modifications pour répondre à ces mêmes exigences, pour ensuite décider au mieux[5].

Le Comité estime lui aussi qu'il s'agit là d'une manière prudente de procéder et, par conséquent, recommande :

---

3 M. Douglas Bland (titulaire, chaire de gestion de la défense, École des études de politiques, Université Queen's), *Témoignages*, 36.1-102, 20 avril 1999, 1625. Le Comité souligne que la fonction de gestion du personnel (notamment en ce qui concerne les niveaux de rémunération) a déjà subi un sort semblable en raison du sous-financement. Toutefois, ces problèmes ont été pris en compte, puisque le ministère applique presque toutes les recommandations contenues dans le rapport du Comité concernant la « qualité de la vie », paru en octobre 1998 et que le budget de la défense vient de bénéficier d'une augmentation.

4 M. Bob Wood (député de Nipissing) et M. Peter Kasurak (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada),*Témoignages*, 36.1-89, 11 février 1999, 0935 et 0940.

5 Kasurak, *Ibid.*, 1010.

1. **Que le ministère de la Défense nationale incorpore à sa politique d'approvisionnement la notion d' « exigences techniques axées sur le rendement » et oblige ses fournisseurs à produire des données précises sur les coûts en fonction de niveaux préétablis de rendement opérationnel.**

Le Comité prend note avec consternation de la constatation principale du chapitre 3 du rapport de 1998 du vérificateur général, à savoir que « le budget en capital du ministère ne serait pas suffisant pour doter le Canada d'une force polyvalente et apte au combat comme le prévoit le ministère[6] ». Au bout du compte, selon le vérificateur général, en 2012, le financement de l'équipement accusera un déficit de 30 milliards de dollars et, d'après ce qu'il a déclaré au Comité, l'évaluation du MDN lui-même se situe aux alentours de 20 milliards de dollars[7]. Au cours du dernier exercice financier, le poste « immobilisations » du budget de défense a accusé une baisse pour atteindre 18 %. Alors que la *Stratégie 2020* annonce 23 % comme objectif, certains témoins ont déclaré que « 30 % [...], d'après plusieurs forces militaires occidentales, est le pourcentage magique [...] du budget de défense [qui doit être] affecté à l'acquisition[8] ». Néanmoins, le vérificateur général est d'avis « qu'il faut de toute urgence régler la question de la disparité entre le budget d'immobilisations de la Défense et les projets d'acquisitions du ministère[9] ».

Son rapport propose trois solutions : 1) maintenir le statu quo, 2) débloquer des fonds supplémentaires ou 3) restructurer les forces. Pour des raisons évidentes, le Comité ne juge pas la première « option » envisageable. Le dernier budget fédéral réagit positivement à la deuxième solution en annonçant un certain allégement de la situation. En effet, le ministère de la Défense nationale doit recevoir environ 1,7 milliard de dollars de plus au cours des trois prochaines années et il a défini l'équipement comme prioritaire. Toutefois, cela pourrait bien ne pas suffire. Le financement n'est pas toujours stable, particulièrement dans un contexte démocratique où les ministères doivent convaincre chaque gouvernement que tel ou tel programme doit être maintenu. Si les restrictions financières persistent, il faudra que le ministère envisage une restructuration des Forces canadiennes. Le Comité sait que les fonctionnaires de la Défense ont déjà commencé à examiner diverses possibilités à cet égard. Certes, les membres du Comité espèrent que cela ne sera pas nécessaire au bout du compte, mais, selon eux, le simple fait de considérer une telle solution a son utilité, en encourageant les Forces canadiennes à soupeser soigneusement leurs priorités.

Par conséquent, le Comité recommande :

---

6 M. L. Denis Desautels (vérificateur général du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada), *Ibid.*, 0901.

7 Desautels et Kasurak, *Ibid.*, 0901 et 1035.

8 Colonel Lee Myrhaugen (à la retraite) (coordonnateur, Amis de l'aviation maritime), *Témoignages*, 36.1-105, 27 avril 1999, 1705.

9 Desautels, *Témoignages*, 36.1-89, 11 février 1999, 0910.

2. **Que le ministère de la Défense nationale établisse une prévision claire du déficit qu'il prévoit au chapitre des achats d'équipement et qu'il en fasse part, avec données à l'appui, au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants et au ministère des Finances, afin qu'il en soit tenu compte dans les budgets à venir;**

3. **Que le ministère de la Défense nationale transmette au Comité et au ministère des Finances une stratégie claire, y compris un échéancier, concernant l'augmentation à au moins 23 % du volet « projets d'immobilisations » de son budget, à l'intérieur d'un budget de défense qui soit suffisant pour absorber une telle augmentation. En d'autres termes, il faudrait que cette mesure ne nuise pas aux niveaux de personnel ni qu'elle soit prise au détriment de quelque autre partie du budget de défense.**

A. Accorder des crédits pour les biens

Le Comité a appris que, lorsque le MDN se départit de certains *biens*, les gains ne sont *pas* attribués au ministère, mais versés au Trésor. Lorsque des changements ont été apportés au régime qui concerne la réception des gains provenant de la cession de biens *matériels* excédentaires, au début des années 90 (les ministères étant autorisés à dépenser 100 % du montant déposé), un régime distinct a été prévu pour les « biens immobiliers[10] ». Cette règle fait actuellement l'objet d'un examen.

Le Comité estime que le ministère devrait être autorisé à conserver, ou du moins à partager les bénéfices générés par la cession de ses biens, matériels ou autres. Encore une fois, comme il l'avait fait dans son rapport sur la « qualité de la vie », le Comité recommande :

4. **Que le ministère de la Défense nationale soit autorisé à utiliser les fonds issus de la vente ou de la location à long terme de ses terres et de ses installations et qu'il continue de faire valoir auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor son intérêt à tirer profit de la cession de ses biens, y compris de ses biens immobiliers.**

BIEN GÉRER LE PROCESSUS

Les lignes directrices du gouvernement du Canada exigent que l'approvisionnement soit effectué « de manière à accorder la prééminence aux besoins opérationnels, résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable des fonds

---

10 M. Alan Winberg (secrétaire adjoint, Secteur de la politique de gestion des risques, des achats et des actifs, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada), *Témoignages*, 36.1-100, 13 avril 1999, 1705.

publics[11] ». Le processus comprend trois étapes distinctes : 1) effectuer ou faire effectuer une analyse; 2) lancer un appel d'offres et 3) conclure effectivement un achat ou un contrat.

Pour ce qui est de l'approbation des projets d'immobilisations, elle peut être faite par un ministre jusqu'à concurrence de 30 millions de dollars; au-dessus de cette somme la décision revient au Conseil du Trésor. Toutefois, les projets majeurs de la Couronne (généralement au-dessus de 100 millions de dollars) sont assujettis à une autorisation du Cabinet, en plus de celle du Conseil du Trésor. Actuellement, les comités parlementaires n'ont aucun rôle à jouer dans le processus d'acquisition, sauf à l'étape de l'étude du *Budget des dépenses* et du *Rapport sur les plans et les priorités* du ministère. (Dans le cas des services, tous les ministres ont le pouvoir d'acheter à contrat des services pouvant atteindre 2 millions de dollars, à condition de recourir à des offres sur support électronique, jusqu'à 400 000 $ si les appels d'offres sont faits selon la méthode classique, et jusqu'à 100 000 $ s'il n'y a aucune concurrence. Les contrats de services de plus de 2 millions de dollars doivent être approuvés par le Conseil du Trésor.)

À l'heure actuelle, les achats de matériel de défense sont visés par ces politiques et procédures, qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration publique. Plusieurs ministères entrent en jeu, et il faut soutenir la démarche sur plusieurs fronts pour assurer la réussite d'une initiative d'acquisition. Par conséquent, les éventuelles améliorations du processus seront, dans certains cas, tributaires des progrès accomplis dans la réforme de haut niveau à l'échelle du gouvernement[12] et de l'engagement des grands décideurs tout au long du parcours, afin d'assurer l'acceptation et la transparence du projet. Le coût de l'équipement peut être influencé grandement par le degré de rapidité et de fermeté des décisions et de l'ensemble des processus.

Le Comité est d'avis que le processus d'acquisition pourrait être accéléré en simplifiant le mécanisme d'approbation des projets évoqué ci-dessus, et il recommande donc :

5. **Que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les moyens possibles d'augmenter le niveau des pouvoirs d'approbation (afin de donner au ministère plus d'autorité sur les budgets et de créer un processus d'approbation simplifié) et que le gouvernement modifie à cette fin la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les lignes directrices du Conseil du Trésor.**

Par ailleurs, le Comité estime que le processus d'acquisition des matériels de défense devrait être plus transparent. Le ministère de la Défense nationale et le gouvernement doivent démontrer au public canadien, par le truchement du Parlement et

---

11 *Ibid.*, 1546.

12 Desautels, *Témoignages*, 36.1-89, 11 février 1999, 0905.

de ses comités, qu'ils administrent et dépensent les fonds des contribuables d'une manière responsable. Le Comité recommande donc :

6. **Que les grands projets de la Couronne (évalués à plus de 100 millions de dollars) envisagés par le ministère de la Défense nationale soient présentés au Comité, afin qu'il puisse en faire publiquement un examen approfondi.**

A. Assurer la coordination entre plusieurs ministères fédéraux

Selon certains témoins, la complexité découlant du recours à autant de ministères contribue à la lenteur et à la lourdeur du processus d'acquisition.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* autorise le Conseil du Trésor[13] à établir une politique en matière d'acquisitions, qui elle-même régit les acquisitions des ministères. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)[14] doit veiller à l'intégrité du processus d'acquisition en appliquant des politiques et procédures qui soient justes, transparentes et concurrentielles. Ce ministère s'occupe des approvisionnements pour le ministère de la Défense nationale depuis près de 60 ans et agit comme un centre décisionnel distinct en ce qui concerne les contrats. Le ministère de la Défense nationale, à titre de ministère parrain, s'occupe de la définition des exigences opérationnelles et de la gestion quotidienne de ses achats. À cela, il faut ajouter Industrie Canada[15], qui administre la politique gouvernementale des retombées industrielles et régionales (RIR), de concert avec les agences régionales — l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Diversification de l'économie de l'Ouest et les divers Plans de développement économique pour les régions du Québec. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI)[16] est responsable des accords commerciaux qui structurent le processus d'achat dans le cadre d'un régime commercial international libéralisé. Il importe de souligner que les systèmes d'armes de défense et les soutiens de ceux-ci ne sont pas tous visés par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et par les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). (En général, 25 % ou moins des achats du MDN sont visés par ces accords au cours d'une année donnée.) D'autres ministères encore peuvent prendre part à tel ou tel achat, en fonction de la stratégie du gouvernement. Par exemple, si l'on accorde la priorité au soutien de l'entreprise autochtone, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) aura aussi son mot à dire. Un comité interministériel responsable de la stratégie d'acquisition veille à ce que chaque ministère intéressé soit représenté et que ses priorités propres soient prises en compte, chacun devant répondre à « un maître différent ».

---

13 *Témoignages*, 36.1-100, 13 avril 1999.

14 *Témoignages*, 36.1-92, 4 mars 1999.

15 *Témoignages*, 36.1-94, 11 mars 1999.

16 *Témoignages*, 36.1-93, 9 mars 1999.

Au cours de l'étape « évaluation » du processus d'achat, une fois que les sociétés ont soumissionné, les divers éléments de leurs soumissions (caractéristiques techniques, prix, respect de la politique des retombées industrielles et régionales) sont considérés séparément, de manière à ce que l'une n'influe pas indûment sur l'autre. Le ministère de la Défense nationale effectue l'évaluation technique; TPSGC examine le prix; et Industrie Canada s'occupe du côté « retombées industrielles et régionales ». Une fois que les trois volets ont été évalués, ils sont regroupés pour déterminer quel entrepreneur a la meilleure proposition technique, et le meilleur prix, en même temps qu'un ensemble d'avantages industriels et régionaux « acceptables » (voir les détails ci-dessous). Dans la plupart des cas, l'entrepreneur déçu qui juge le processus injuste a la possibilité d'en saisir le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE).

Le vérificateur général du Canada a déclaré au Comité que de nombreuses réformes du processus d'acquisition avaient été mises en œuvre grâce au ministère de la Défense nationale. Le Comité en prend note avec plaisir et, avec l'espoir que ces initiatives se poursuivront, recommande :

7. **Que tous les ministères et organismes fédéraux ayant un rôle dans les achats de matériel de défense — Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), Industrie Canada, ministère des Affaires étrangères et du commerce international (MAECI), et autres —**

   (1) facilitent les réformes nécessaires à l'accroissement de l'efficience et de l'efficacité des achats de matériel de défense, en agissant sur les politiques et procédures qui laissent à désirer dans leurs propres secteurs de responsabilité et qui entravent le processus normal des acquisitions du gouvernement;

   (2) continuent d'améliorer la coordination entre les ministères en vue de supprimer les doubles emplois dans le processus d'acquisition.

Selon beaucoup de témoins, la division entre plusieurs composantes de l'administration fédérale des responsabilités et pouvoirs relatifs aux achats de matériel de défense représente un enjeu majeur. De longue date, conformément aux principes énoncés dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la séparation des pouvoirs en matière de marchés publics a été considérée comme « primordiale pour garantir non seulement que le processus est équitable, mais aussi qu'il est perçu comme tel[17] ». Toutefois, lorsqu'il y a trop de participants, l'autorité hiérarchique en souffre. En outre, de l'avis de plusieurs témoins, le fait que ce soit un ministère différent qui régisse la fonction contractuelle laisse présager des difficultés, sinon pire, en ce qui concerne la simplification du processus :

---

17 M. Alan Williams (sous-ministre adjoint, Direction générale du service des approvisionnements, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Témoignages*, 36.1-92, 4 mars 1999, 0955.

> [ceux] qui sont responsables de la planification et de la gestion de la défense nationale n'ont pas le contrôle des facteurs de planification. Ils ne connaissent pas le budget. Ils ne savent pas ce qui se passe. Ils ne connaissent pas la stratégie. Ils ne savent pas ce qu'ils vont faire le lendemain. [... L]a plupart des gestionnaires consacrent la majorité de leur temps à répondre à des circonstances imprévues[18].

La structure actuelle, nous a-t-on dit, perpétue les chevauchements en matière de ressources et les doubles emplois au niveau des fonctions, ce qui signifie perte de temps et, par conséquent, coûts plus élevés.

Même si cela suppose un certain nombre de compromis, il serait bon d'alléger le processus en supprimant les doubles emplois. Une telle mesure pourrait aussi entraîner des économies importantes sur le plan des ressources humaines et financières. Par conséquent, le Comité recommande :

8. **Que le gouvernement du Canada, en consultation avec le Comité, examine les pratiques des pays de l'OTAN et des nations alliées en matière d'achats de matériel de défense afin de voir s'il est faisable et souhaitable de concevoir des règles spécialement pour ces achats et notamment quels seraient les gains d'efficience que l'on pourrait réaliser en intégrant les fonctions contractuelles de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) à celles du ministère de la Défense nationale.**

Dans le même ordre d'idées, on a affirmé au Comité que l'existence d'un si grand nombre de priorités provenant de ministères différents avait pour effet de gonfler le coût final, et de fausser le coût « réel » des achats de défense.

Le sous-ministre adjoint (Matériels) du MDN (au moment des audiences) classe comme suit les objectifs du gouvernement en matière d'approvisionnement :

i. répondre aux besoins opérationnels grâce à une démarche concurrentielle, équitable et accessible;

ii. promouvoir le développement industriel et régional à long terme;

iii. contribuer à l'atteinte d'autres objectifs nationaux : petites entreprises, protection de l'environnement, entreprises autochtones, langues officielles, traités internationaux;

iv. aider les entreprises canadiennes à devenir concurrentielles sur les marchés intérieur et international[19].

Ainsi, si l'objectif primordial de toute mesure d'approvisionnement de l'administration fédérale est d'assurer aux ministères acheteurs des biens et services de bonne qualité au plus bas prix possible, afin qu'ils puissent mener efficacement leurs activités, les

---

18 Bland, *Témoignages*, 36.1-102, 20 avril 1999, 1630.

19 Lagueux, *Témoignages*, 36.1-91, 2 mars 1999, 1545.

achats de défense sont souvent mis au service de certains objectifs nationaux qui ne concernent pas la défense. Selon plusieurs témoins, il en découle, pour le MDN, des dépenses réelles en argent et en temps.

Le Comité ne doute pas de l'importance des autres objectifs nationaux, mais il s'inquiète du fardeau qu'ils peuvent imposer au budget de défense. Le Comité encourage donc le gouvernement à reconnaître que le coût de la défense est souvent gonflé pour tenir compte d'autres objectifs; si le budget de défense servait uniquement à financer les coûts « réels », le ministère de la Défense nationale disposerait d'un pouvoir d'achat plus grand.

B. Cerner d'abord les besoins opérationnels

Lors de cette étude, certains témoins ont fait remarquer au Comité que la responsabilité concernant la définition des besoins en équipement des Forces canadiennes revenait uniquement au ministère de la Défense nationale. À l'heure actuelle, les trois composantes des forces armées (l'armée, la marine et l'aviation) sont consultées à cette fin.

En effet, la première étape des achats d'immobilisations est l'identification. Le personnel opérationnel cerne une « lacune de capacité » découlant des causes suivantes : « le vieillissement du matériel, l'évolution des opérations, le progrès technologique, l'analyse stratégique qui définit les futurs besoins et l'évolution de la politique gouvernementale[20] ». De multiples fois, le Comité a entendu dire que les structures de force étaient fondées sur des stratégies élaborées pour faire face à des scénarios de conflit dans lesquels les moyens étaient appariés aux fins. Avant de pouvoir établir de *quoi* vous avez besoin pour fonctionner efficacement et de manière appropriée, vous devez définir le contexte éventuel des opérations et évaluer et identifier les menaces potentielles. Un fonctionnaire du Bureau du vérificateur général a fait observer que :

> le ministère n'a jamais vraiment défini ses activités, sa mission, ses rôles, ses objectifs escomptés, d'une manière objective et que nous pourrions évaluer. Il a exprimé tout cela en termes généraux qui rendent impossible toute évaluation des résultats. L'une de nos recommandations perpétuelles, c'est que le ministère termine ses scénarios de combat et les publie, afin que nous ayons des balises pour l'évaluation des acquisitions et d'autres choses, comme l'état de préparation opérationnelle[21].

Ces scénarios de combat, établis indépendamment des trois services, dans un souci d'objectivité, serviraient de fondement à la planification des Forces armées canadiennes, à l'identification des défaillances et à l'établissement des priorités. Une

---

20 *Ibid.*, 1555.

21 Kasurak, *Témoignages*, 36:1-89, 11 février 1999, 0925.

fois établis, ces scénarios seraient examinés tous les ans au sein du ministère, afin de vérifier qu'ils sont toujours valides. Ce contrôle ne serait pas aussi intensif que l'examen en règle d'un livre blanc, mais il s'exercerait en vertu d'une responsabilité permanente, à caractère crucial et capital, sur les éléments de planification au sein du ministère.

Le Comité est d'accord pour dire que les scénarios de combat sont un outil essentiel de la planification de défense. De plus, il souscrit à l'idée que ces scénarios peuvent être particulièrement utiles pour identifier les défaillances de l'équipement, première étape d'un bon processus d'achat. Par conséquent, le Comité recommande :

9. **Que, dès que possible, le ministère de la Défense nationale termine et rende publics ses scénarios de combat, lesquels deviendront un moyen objectif d'évaluer, d'une part, les objectifs d'acquisition et, d'autre part, l'état de préparation opérationnelle des Forces canadiennes;**

10. **Que le ministère de la Défense nationale étudie annuellement ses scénarios de combat pour s'assurer qu'ils demeurent adaptés aux réalités géostratégiques du moment.**

Sur un sujet connexe, un témoin a soulevé la question de la capacité du MDN et des Forces canadiennes d'effectuer la recherche opérationnelle nécessaire pour établir ces scénarios de combat. À l'heure actuelle, seulement deux bureaux — celui du directeur de l'Analyse de défense (DAD) et celui du directeur général de la Recherche opérationnelle (DGRO) — établissent des scénarios de planification des forces et des évaluations de menace qui sont cruciaux pour les trois branches des forces armées. Malheureusement, les réductions depuis 1990 ont limité le personnel de ces deux bureaux, et, de l'avis du témoin, ils ne suffisent pas aux tâches qui leur sont déléguées. Par conséquent, il a recommandé, pour guider le processus d'acquisition, d'augmenter le financement accordé à ces secteurs de recherche opérationnelle pour qu'ils aient la capacité de « se doter d'une vision stratégique viable et autonome en matière d'évaluation de la menace, de scénarios de planification des forces et de doctrine de guerre interarmées[22] ». Le personnel de ces bureaux pourrait en outre constituer des membres essentiels d'équipes intégrées de projet. Le Comité recommande :

11. **Que le ministère de la Défense nationale évalue si l'Analyse de défense (DAD) et le directeur général de la Recherche opérationnelle (DGRO) ont un personnel suffisant pour effectuer l'importante recherche opérationnelle qui sert à l'ensemble des Forces canadiennes, y compris pour établir et revoir en permanence les scénarios de combat.**

---

22 M. Anthony Forster (exposé personnel), *Témoignages*, 36.1-101, 15 avril 1999, 0935.

i. Créer des politiques qui font correspondre les attentes aux moyens (et vice versa)

Tout au long des audiences, les témoins ont répété que la politique de défense est importante, mais qu'en réalité, sans équipement, toute mise en œuvre est impossible. Toutefois, à maintes reprises, les membres du Comité ont entendu les témoins parler du contexte décisionnel dans lequel se déroulent nos processus d'achat : sans une orientation claire, il est impossible de déterminer les besoins de matériel.

Les priorités sont définies en fonction du genre de forces armées que le gouvernement souhaite dans l'actuel contexte géostratégique. Un témoin a judicieusement décrit la situation : « Les gouvernements peuvent choisir où ils veulent se situer pour pouvoir fonctionner sur ce spectre [de sécurité] et ils peuvent prendre les décisions appropriées concernant l'équipement, les dépenses, la taille de la force, l'entraînement, etc., pour respecter cette politique[23]. » À l'évidence, le gouvernement du Canada ne peut prétendre que ses forces armées « peuvent tout faire n'importe où et dans n'importe quelles conditions[24] ». Pour ce qui est des achats d'équipement, le ministère (et le gouvernement qui le guide) doit choisir soigneusement et reconnaître que, « dès qu'on commence à éliminer des éléments clés de la capacité de défense [du Canada], on réduit sa capacité d'évoluer dans cet environnement [de sécurité][25] ».

Selon plusieurs témoins, le *Livre blanc sur la défense de 1994* n'offre plus l'orientation claire qui serait nécessaire dans ce domaine et, par conséquent, le Canada n'a pas de politique adéquate pour guider ses achats. Dans ce contexte, il serait utile de procéder à un examen descendant de la prise de décision concernant l'objet des Forces canadiennes. Le Comité recommande donc :

12. Que le gouvernement envisage d'entreprendre l'examen de la politique de défense et de sécurité du Canada en vue de mettre à jour le *Livre blanc sur la défense de 1994*. L'examen devrait englober les nouveaux scénarios de combat élaborés par le ministère de la Défense nationale et détailler clairement les attentes et les intentions du gouvernement à l'égard de ses forces armées.

Il a aussi été suggéré au Comité que le gouvernement crée un organisme consultatif permanent national de la sécurité, coordonné au plus haut niveau (par le premier ministre), pour superviser toutes les questions de sécurité et de défense. Un témoin a déploré qu'il n'y ait pas de spécialiste de la défense au Cabinet du premier ministre à l'heure actuelle. Le Comité note également que le premier ministre et le chef d'état-major de la défense ne se rencontrent pas régulièrement. Les membres du Comité

---

23 Bland, *Témoignages*, 36.1-102, 20 avril 1999, 1650.

24 Dr Bernie Grover (exposé personnel), *Témoignages*, 36.2-05, 16 novembre 1999, 1730.

25 *Ibid.*

estiment qu'il conviendrait d'étudier cette suggestion dans l'examen de la politique recommandé plus haut. De plus, le Comité a l'intention de tenir des audiences sur l'éventuelle création d'un tel organisme consultatif et il soumettra sa recommandation à ce moment.

ii. Se concerter avec les alliés

Les alliances peuvent aider à rendre plus efficace l'acquisition de matériel et à en réduire les coûts de deux façons.

D'abord, le Canada (comme la plupart des pays) peut compter jusqu'à un certain point sur ses alliés pour compenser sa faiblesse dans certains secteurs. Voilà une stratégie utile dans l'immédiat pour pallier à son manque de moyens. Toutefois, passé un certain point, les Forces armées canadiennes deviendraient un boulet pour les alliés, qui ne souhaiteraient plus la présence du Canada, et l'interopérabilité serait mise en péril. Le Comité croit que le ministère de la Défense nationale est très conscient de cette réalité et qu'il doit continuer de montrer la vigilance requise.

Ensuite, il y a de nombreux avantages à s'équiper de pair avec les alliés, en particulier quand il s'agit d'un équipement qui doit d'abord être mis au point, comme dans le cas du Joint Strike Fighter. Le Canada peut accéder, à bon prix, à une technologie qui autrement serait hors de sa portée. Là aussi, le Comité est convaincu que le MDN est conscient de la situation et qu'il recherchera les initiatives intéressantes à cet égard.

Le Comité tient actuellement des audiences sur la révolution dans les affaires militaires, où l'interopérabilité occupe une place de premier plan. Il a l'intention de formuler des recommandations précises sur cette question et d'autres qui s'y rattachent dans un prochain rapport.

iii. Prévoir à long terme

Une fois que le ministère a clairement déterminé ses besoins opérationnels, il doit dresser la liste préliminaire des solutions possibles, chiffrées de façon estimative. Il peut ensuite inclure un projet dans le plan d'immobilisations à long terme, « ce qui signifie que l'on s'engage à combler la lacune [... et à passer] aux étapes suivantes du projet[26] ». Le Comité a appris que le caractère prévisible du calendrier de ce plan d'immobilisations à long terme, en particulier pour les gros achats de l'État, est essentiel au processus d'acquisition. Selon l'Association de l'industrie de la défense du Canada, « l'impact des retards dans la prise de décision peut être grave pour l'industrie. Les moyens financiers et les compétences sont souvent gaspillés quand le gouvernement n'agit pas au moment

---

26 Lagueux, *Témoignages*, 36.1-91, 2 mars 1999, 1555.

opportun pendant le processus d'acquisition[27] ». Dans bien des cas, ce gaspillage se répercute sur les Forces canadiennes, car il diminue la capacité de l'industrie de réagir rapidement aux besoins du ministère. Le Comité recommande :

13. Que le ministère de la Défense nationale détermine les besoins à long terme des Forces canadiennes en matière de biens et services d'équipement selon un calendrier clair, qu'il rende ceux-ci publics et qu'il fournisse régulièrement au Comité des mises à jour des prévisions de besoins.

Une autre association industrielle a soulevé un point connexe :

> L'approvisionnement en matériel de défense à potentiel de combat est un processus continu. L'irrégularité des grosses commandes de matériel de défense a une incidence négative sur l'industrie. L'alternance des cycles d'expansion et de ralentissement conduit à des pertes sur les plans de la main-d'œuvre, de l'expertise technique et de l'investissement public chaque fois qu'un projet se termine. Cet effet négatif pourrait être compensé en partie par la participation de l'industrie aux activités d'entretien pour la durée de vie utile du matériel, aux mises à niveau techniques et à la gestion des plates-formes[28].

De fait, le Comité a recueilli des commentaires de plusieurs témoins là-dessus, et on semble s'entendre pour dire que le ministère aurait tout intérêt à rendre moins « boulimique », plus durable et plus régulier le processus d'acquisition de l'équipement. Le ministère pourrait ainsi éventuellement éliminer les achats non requis dans l'immédiat (ce qui réduirait le nombre de « remisages »). Il pourrait aussi faire des mises à niveau de manière plus continue à mesure qu'arrivent les nouveaux équipements.

Un témoin de la Fédération des travailleurs de construction navale a donné comme exemple le fait que le Canada « songe actuellement à remiser une demi-douzaine environ de navires de défense côtière que nous [venons de construire]. [...] On aurait dû les construire à un moment où il était possible de leur fournir l'équipage nécessaire » et les mettre effectivement en service[29]. Un autre témoin indépendant a décrit comme suit les avantages de répartir les grosses livraisons d'équipement :

> Sur une certaine période, on aura de nouveaux navires qui entreront en service à un rythme très raisonnable, et ils pourront être modernisés à mesure qu'ils seront produits. [Ainsi] on ne démarre pas la production pour l'arrêter et connaître toutes les affres de la bureaucratie pour s'interroger à nouveau sur le programme et le

---

27 Association de l'industrie de la défense du Canada (AIDC), « Les réponses aux questions du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants », p. 2 (section A, question 1, partie 4).

28 Association de la construction navale du Canada, « Réponses aux questions adressées par le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants », p. 2 (question 1, partie 4).

29 M. Les Holloway (directeur général, Fédération des travailleurs de construction navale, TCA), *Témoignages*, 36.2-16, 17 février 2000, 1000.

redémarrer ensuite; cela pourrait permettre de régulariser le débit d'une certaine façon[30].

Toutefois, il prévient que ce genre d'achats est tributaire de l'appui permanent du gouvernement. Dans un système démocratique, cela peut faire problème, car « le gouvernement au pouvoir engage en fait le gouvernement suivant à poursuivre le programme », ce pour quoi il n'y a pas de garantie[31].

D'autres témoins ont fait observer que si cette solution est envisageable pour certaines plates-formes, comme les navires, elle pourrait ne pas convenir à d'autres. De plus, le vérificateur général s'inquiète de ce que les Forces canadiennes ne s'équipent qu'en partie. Néanmoins, l'idée d'adopter une stratégie d'achats « en continu » est valable dans certains cas. Les fonctionnaires de la Défense auraient à évaluer si elle est souhaitable, cas par cas, pour éviter d'acquérir une plate-forme sans tous les éléments voulus ou sans le nombre suffisant de pièces. Par conséquent, le Comité recommande :

14. Que le ministère de la Défense nationale détermine le bien-fondé d'adopter une approche « en continu » pour les grands projets d'immobilisations et qu'il élabore sa stratégie en conséquence.

Le Comité prend note que le ministère met déjà à l'essai l'acquisition globale, c'est-à-dire qui réunit l'achat d'origine et le soutien sur toute la durée utile du matériel. Cette approche montre l'importance de savoir combien coûtera l'exploitation d'un système. Un représentant de l'industrie a fait remarquer que « le côté soutien du continuum d'acquisition [...] est l'aspect le plus négligé de l'acquisition de matériel complet et celui qui offre, [...] le plus grand potentiel de rendement, s'il est réformé[32] ».

Des fonctionnaires du ministère ont en outre appris au Comité que des efforts étaient en cours pour évaluer un programme pilote à caractère technologique qui permettrait la constante mise à niveau d'un système tout au long de sa durée utile[33]. Le Comité s'est fait dire que le secret d'une acquisition est « d'acheter une plate-forme censée durer longtemps et de continuer de la mettre à niveau[34] ».

Le Comité se réjouit de ces initiatives et encourage le ministère à poursuivre sur sa lancée.

---

30 Bland, *Témoignages*, 36.1-102, 20 avril 1999, 1700.

31 *Ibid.*, 1705.

32 M. Joseph Haddock (directeur, Affaires internationales, Sikorsky Canada Inc.), *Témoignages*, 36.1-111, 6 mai 1999, 0930.

33 M. Richard Burton (sous-ministre adjoint par intérim, Matériels, ministère de la Défense nationale), *Témoignages*, 36.2-22, 21 mars 2000, 1625.

34 Grover, *Témoignages*, 36.2-05, 16 novembre 1999, 1705.

C. Effectuer des analyses adéquates *avant* de prendre une décision

La deuxième phase des achats de défense, selon l'ancien sous-ministre adjoint (Matériels), est le développement. Au ministère de la Défense nationale, un comité d'examen supérieur (qui approuvera l'énoncé des conditions du projet précisant le quoi, le comment, le qui, le quand et le pourquoi de l'achat) est mis sur pied. Le ministère nomme un chargé de projet et crée un bureau de projet. C'est à ce moment qu'il doit effectuer l'analyse des options, les études de faisabilité et les évaluations de risque et préciser les prévisions quant au coût de chaque option.

C'est aussi l'étape de la gestion du processus d'acquisition par le MDN qui fait l'objet de la principale critique du vérificateur général. Dans son rapport de 1998, celui-ci indique que le ministère a mal utilisé les analyses dans plusieurs domaines — options, essais et évaluation, gestion des risques — à l'appui de ses décisions. Le vérificateur général soutient aussi que dans certains cas où des analyses ont été faites, elles ne l'ont pas été *avant* la décision d'achat; le ministère a procédé dans le désordre.

Quand le personnel du vérificateur général a étudié la plus récente ébauche du guide de réforme des acquisitions du MDN, il a trouvé que le ministère avait accordé peu d'importance à l'analyse des options et aux besoins tactiques de première ligne, même si le ministère avait au moins fourni « des directives sur l'analyse des options dans son manuel électronique sur réseau[35] ». Les vérificateurs ont aussi remarqué que le ministère n'avait pas pris d'engagement précis en réponse au rapport du Comité permanent des comptes publics concernant la mise à l'essai de l'équipement avant le choix définitif.

Quoi qu'il en soit, ces critiques ne changent rien au fait que, depuis les vérifications de 1998 et devant l'intérêt soutenu du Parlement à l'égard des achats de défense, le MDN a entrepris de nombreuses réformes. Le Conseil du Trésor s'est aussi montré actif de ce côté. En collaboration avec plusieurs ministères, le Conseil établit à l'heure actuelle le cadre de base pour améliorer la gestion des risques dans l'ensemble de l'appareil fédéral[36].

Le Comité convient que la prise de décision *objective* se fonde sur de telles études et analyses menées en fonction de besoins clairement établis. En même temps, ses membres comprennent que ces analyses rallongent leur processus et peuvent amener à « pécher par excès d'analyse », comme l'a indiqué un fonctionnaire de la Défense[37]. Le ministère de la Défense doit trouver le juste milieu entre les moyens d'accélérer le processus et les analyses voulues pour guider la prise de décision. Le Comité demande :

---

35 M. David Rattray (vérificateur général adjoint, Direction des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada), *Témoignages*, 36.2-12, 14 décembre 1999, 1530.

36 Winberg, *Témoignages*, 36.1-100, 13 avril 1999, 1635.

37 Lagueux, *Témoignages*, 36.1-92, 4 mars 1999, 0920.

15. Que le ministère détaille ses plans pour renforcer l'analyse *avant* la prise de décision, en particulier en matière d'essais et d'évaluation, et fournisse au Comité un calendrier clair de la mise en œuvre des plans.

i. Offert dans le commerce et en vente libre (OCVL)

Comme l'achat de matériel disponible dans le commerce ne suppose pas de coûts de développement, et que les coûts supplémentaires en sus du prix établi se limitent à des modifications précises, les achats OCVL coûtent souvent moins cher. Le Comité reconnaît que l'achat d'articles disponibles dans le commerce puisse être avantageux pour le contribuable. Toutefois, pour s'assurer que le matériel convient aux besoins des Forces canadiennes, il faut en faire l'essai en contexte d'exploitation *avant* l'achat. Pour faciliter cela, le Comité recommande :

16. Que le Conseil du Trésor établisse une politique claire d'essai et d'évaluation des produits offerts dans le commerce et en vente libre, afin de profiter au maximum de cette solution intéressante, en remplacement des produits qui exigent une mise au point après l'achat.

ii. Diversification des modes de prestation des services

La diversification des modes de prestation des services se fonde sur l'hypothèse que l'industrie peut administrer certaines parties de l'activité de défense nationale plus efficacement et à moindre coût que les militaires et les fonctionnaires. Ainsi, le ministère de la Défense nationale tâche actuellement d'impartir sa chaîne d'approvisionnement (la demande de propositions doit être finalisée en mai 2000) et recherche l'appui de l'industrie pour les missions opérationnelles (mise en œuvre prévue pour l'automne 2000)[38]. Toutefois, au cours des audiences, on a soulevé plusieurs préoccupations à l'égard de ce genre d'initiative.

D'abord, le vérificateur général a affirmé que les économies vérifiées « étaient toutes beaucoup moindres que celles que les ministères de la défense attendaient et prétendaient avoir réalisées[39] ». La diversification des modes de prestation a fait économiser, mais plus difficilement que prévu. Néanmoins, les vérificateurs ont ajouté que les Forces canadiennes ne sont pas seules dans leur cas, toutes les forces de défense étant aux prises avec le même problème.

---

38 M. Allan Williams (sous-ministre adjoint, Matériels, ministère de la Défense nationale), *Témoignages*, 36.2-22, 21 mars 2000, 1540.

39 Kasurak, *Témoignages*, 36.2-12, 14 décembre 1999, 1630.

Une deuxième préoccupation porte sur le besoin de définir plus précisément les attentes dès le départ, y compris d'établir si la diversification de la prestation est véritablement la meilleure façon de procéder. Un représentant de l'industrie a souligné que le ministère doit établir clairement qu'il *ne peut pas* effectuer telle ou telle tâche *avant* de s'adresser à l'industrie. S'il *peut* s'acquitter de la tâche, le gouvernement ne devrait pas gaspiller son temps et ses ressources ni ceux de l'industrie en poursuivant une démarche inutile qui n'aboutira pas (comme cela est survenu dans le passé[40]). En somme, le gouvernement doit déterminer ces coûts longtemps à l'avance et agir en conséquence. Pour faciliter cela, le Comité recommande :

17. Que le ministère de la Défense nationale utilise le guide d'analyse du « faire ou faire faire » du Secrétariat du Conseil du Trésor pour évaluer les produits offerts dans le commerce et en vente libre et justifier ses décisions de les utiliser ou de recourir à un autre mode de prestation plutôt que d'opter pour des projets de développement ou d'utiliser les services internes.

En troisième lieu, la diversification des modes de prestation peut nuire aux fonctions militaires si les forces armées dépendent logistiquement de fournisseurs extérieurs. Le MDN a abordé la question en déterminant certains « services de base » qui, par nature, ne peuvent être fournis que par des militaires. La détermination de ce qu'est un service de base est assez subjective et doit être faite avec soin. En vérité, bien des limites ne se préciseront qu'après des essais en conditions réelles d'exploitation.

Enfin, le vérificateur général a conclu qu'il fallait du personnel compétent pour effectuer les analyses de rentabilisation requises[41], et le Comité se réjouit que le ministère ait maintenant établi des analyses de rentabilisation normalisées pour commencer à régler le problème. (Nous traitons plus loin du perfectionnement professionnel du personnel.)

D. Préserver la concurrence

On a dit que la concurrence « incite les entrepreneurs à mieux faire leurs devoirs[42] ». D'ailleurs, sans réserve, des témoins ont désigné l'appel à la concurrence comme la principale méthode d'acquisition. C'est aussi l'avis du Comité.

Néanmoins, le gouvernement a reconnu que dans certains cas, le recours à un fournisseur exclusif est essentiel, pour des raisons de rapidité et autres, mais que c'est un outil qu'il faut employer de façon sélective sans violer l'esprit de la concurrence. À

---

40 M. Bill Matthews (vice-président, Marché et contrat, Bristol Aerospace Ltd.), *Témoignages*, 36.1-111, 6 mai 1999, 0905.

41 Kasurak, *Témoignages*, 36.2-12, 14 décembre 1999, 1535.

42 Haddock, *Témoignages*, 36.1-111, 6 mai 1999, 0935.

cette fin, le gouvernement du Canada a créé le Préavis d'adjudication de contrat (PAC), dont le vérificateur général soupçonne qu'il est de plus en plus utilisé pour contourner l'appel à la concurrence, comme une sorte de « cinquième exception » aux règles d'acquisition du gouvernement.

De plus, un représentant du Bureau du vérificateur général a signalé qu'aucun des ministères vérifiés, dont la Défense nationale, ne disposait d'un comité supérieur d'examen des marchés « pour vérifier la justification du recours à un fournisseur unique », comme le *suggèrent* les politiques du Conseil du Trésor[43]. Le vérificateur a aussi informé le Comité que le Conseil du Trésor avait « catégoriquement rejeté la recommandation voulant que les décisions de faire appel à un fournisseur exclusif soient examinées et approuvées par un cadre supérieur indépendant[44] ». Dans leur témoignage devant le Comité, des fonctionnaires du Conseil du Trésor ont affirmé que le Secrétariat avait pris des mesures pour améliorer la mise en œuvre de sa politique de PAC[45].

En réponse à ces problèmes et afin d'exprimer sa foi en la valeur de la concurrence, le Comité recommande :

18. Que le Conseil du Trésor 1) précise quelles mesures il a prises pour améliorer la mise en œuvre de sa politique du Préavis d'adjudication de contrat et 2) reconsidère son refus de la recommandation faite par le vérificateur général d'exiger l'examen par une instance supérieure indépendante des décisions prises au sein des ministères de recourir à un fournisseur exclusif;

19. Que le ministère de la Défense nationale mette en place une procédure, soumise par exemple à l'examen du vérificateur général, laquelle exigerait que des fonctionnaires supérieurs prennent ou approuvent la décision de faire appel à un fournisseur exclusif et qu'ils en prennent la responsabilité.

E. Former du personnel compétent pour administrer correctement le processus

Un avocat qui a témoigné devant le Comité a souligné que, quand on manque aux règles d'acquisition, le problème vient souvent de ce « qu'on comprend mal ce que la politique et les règles exigent au sein des ministères mêmes. Au niveau opérationnel, les

---

43 M. Hugh McRoberts (directeur principal, Direction des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada), *Témoignages*, 36.2-12, 14 décembre 1999, 1620.

44 *Ibid.*, 1540.

45 Winberg, *Témoignages*, 36.1-100, 13 avril 1999, 1555.

gens ne semblent pas connaître leurs obligations[46] ». D'autres témoins ont aussi relevé ce manque apparent de connaissances et de formation parmi de nombreux agents responsables des achats. Tous ont indiqué que des dispositions pour remédier à ces lacunes amélioreraient grandement le processus, car ceux chargés de l'administrer seraient mieux équipés pour agir avec certitude et conformément aux règles. Ainsi pourrait se réaliser le double objectif de réduire la longueur du processus et le nombre des griefs. En février 1999, les ministres du Conseil du Trésor ont approuvé la création de programmes pour former et accréditer des professionnels de l'acquisition dans les ministères, y compris à la Défense nationale[47].

Le Comité trouve encourageant que le Conseil du Trésor s'attaque à cette lacune importante du processus d'acquisition et recommande :

20. Que le Conseil du Trésor rende compte au Comité du calendrier de mise en œuvre et des plans pour surveiller les résultats (par exemple, données de référence, indicateurs de rendement, calendriers d'évaluation, etc.) de son programme destiné à normaliser le perfectionnement professionnel dans l'ensemble de l'appareil fédéral par la formation et l'accréditation des agents chargés des achats et acquisitions;

21. Que le ministère de la Défense nationale veille à ce que tous ses gestionnaires du matériel et des approvisionnements soient bien informés des procédures d'achat en vigueur et, selon les besoins, accrédités en gestion de projets dès que possible.

F. Reconnaître le rôle de l'industrie

Le Comité comprend bien que l'infrastructure de l'industrie de la défense est un élément critique de la souveraineté et un pilier essentiel de la sécurité nationale. Toutefois, s'il est un message que le Comité a entendu de façon particulièrement claire, c'est que la base industrielle de défense du Canada ne peut dépendre uniquement des affaires générées dans le pays. Nos industries de défense sont tributaires des exportations, et elles ont indiqué que l'utilisation des technologies et produits canadiens par leur consommateur interne (MDN) est indispensable à l'obtention de bons résultats du côté des exportations[48]. Compte tenu de ces réalités, la question suivante demeure : quelle est la meilleure façon pour le Canada de préserver et de promouvoir son infrastructure industrielle de défense?

---

46 M. Gregory Somers (associé, Affaires réglementaires, droit public, Osler, Hoskin & Harcourt), *Témoignages*, 36.2-11, 7 décembre 1999, 1605.

47 Winberg, *Témoignages*, 36.1-100, 13 avril 1999, 1710-1715.

48 M. David E. Scott (président et chef de la direction, Computing Devices Canada), *Témoignages*, 36.2-05, 16 novembre 1999, 1545.

Les ministères, y compris celui de la Défense nationale, ont dit prendre des mesures pour faire intervenir l'industrie beaucoup plus tôt dans le processus d'approvisionnement. Par exemple, on invite maintenant l'industrie à faire des commentaires sur les projets d'énoncés de besoins et de demandes de propositions avant d'y mettre la dernière main. On procède ainsi pour que les attentes du gouvernement en matière d'approvisionnement soient réalistes, et les résultats visés, réalisables. Cela favorise également l'équité et l'ouverture du processus.

Des représentants de l'industrie préconisent qu'on aille encore plus loin et qu'on établisse un mécanisme officiel de consultation entre l'industrie et le gouvernement. L'Association de l'industrie de la défense du Canada souhaite que le ministère crée un « conseil consultatif de l'industrie de la défense », grâce auquel l'industrie participerait au travail de planification au niveau du Comité de gestion de la défense. Des relations semblables ont été établies dans d'autres pays, notamment dans le cadre de l'initiative Smart Procurement, au Royaume-Uni, ainsi qu'en Allemagne, où le gouvernement vient de demander aux entreprises de collaborer officiellement aux activités d'acquisition.

Toutefois, certains représentants du gouvernement canadien expriment des réserves à ce chapitre et affirment que, même si une coopération des plus étroite est souhaitable, un partenariat à caractère officiel avec l'industrie pourrait rendre problématique une concurrence équitable et compromettre la gestion objective des relations contractuelles. Néanmoins, l'actuel SMA (Matériels) à la Défense nationale dit avoir l'intention d'instituer des consultations à caractère général plus fréquentes « plus tard cette année[49] ».

Le Comité croit qu'une contribution plus marquée de l'industrie dès les premiers stades de la planification des acquisitions aura des effets positifs, et il encourage le ministère à mener ces consultations. Le Comité recommande également :

22. Que le ministère de la Défense nationale évalue la proposition de l'Association de l'industrie de la défense du Canada (AIDC) d'établir un « conseil consultatif de l'industrie de la défense » au niveau du Comité de gestion de la défense et qu'il élargisse ce conseil consultatif afin que d'autres intervenants représentant d'autres secteurs industriels puissent en faire partie.

i. Reconnaître le « coût » (et la valeur) des retombées industrielles et régionales

Au cours des audiences, beaucoup de discussions visaient à mesurer le bien-fondé (ou l'absence de bien-fondé) de la Politique des retombées industrielles et

---

49 Williams (MDN), *Témoignages*, 36.2-22, 21 mars 2000, 1540.

régionales (RIR), approuvée par le Cabinet en 1986 et qui touche environ 25 % des marchés publics canadiens, dans le domaine de la défense principalement.

Les RIR pour l'acquisition de matériel de défense sont autorisées en vertu de l'ALENA et des règles de l'OMC, puisque les achats de ce type ne sont généralement pas visés par ces accords de commerce international, ni par la plupart des autres accords du même genre.

Par ailleurs, l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) — signé par le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires — interdit au gouvernement d'exiger d'un entrepreneur principal qu'il satisfasse aux contingents régionaux dans son plan relatif aux retombées industrielles.

Les représentants d'Industrie Canada ont observé que cela correspond aux « meilleures pratiques commerciales »; ils soutiennent que, les RIR étant appliquées de façon à favoriser de saines décisions à la fois de la part des entrepreneurs principaux et d'éventuels sous-traitants, rien ne prouve qu'une prime se rattache au fait de répondre aux exigences de la politique. Par exemple, on ne peut pas généralement appliquer les RIR dans le cas des produits disponibles sur le marché : obliger l'entrepreneur de modifier son réseau habituel d'approvisionnement annulerait en fait les avantages de telles acquisitions.

Des témoins d'Industrie Canada ont par ailleurs attiré l'attention sur les avantages procurés par les RIR : leur ministère estime que, de 1986 à 2006, la politique des RIR aura créé 35 000 emplois, selon un facteur de 85 000 $ par emploi[50].

Ils ont aussi observé que les retombées industrielles et régionales ont une importance secondaire par rapport aux besoins opérationnels du ministère acheteur, qui recherche le moindre coût. D'après des représentants gouvernementaux, les RIR ne constituent jamais un facteur décisif dans l'attribution de contrats aux entrepreneurs, ceux-ci étant évalués uniquement en fonction de seuils établis — les offres n'obtiennent pas un rang ou une valeur, mais réussissent ou échouent.

Toutefois, la plupart des représentants de l'industrie, y compris ceux de l'AIDC, disent que la politique des RIR fait augmenter les frais d'approvisionnement, par exemple pour ce qui est du temps d'administration de leur personnel, et que les choses seraient plus simples sans cette politique. Un représentant de l'industrie s'est plaint de ce que les objectifs des RIR étaient « mal définis, voire secrets »[51]. Un autre a cependant fait observer que l'actuelle politique ne résout pas la question du développement de la capacité nationale de défense, car l'accent est mis en priorité « sur le fait d'importer une

---

50 M. Ron Kane (directeur, Espace, électronique et défense, Direction générale de l'aérospatiale et de la défense, Industrie Canada), *Témoignages*, 36.1-94, 11 mars 1999, 0935.

51 Matthews, *Témoignages*, 36.1-111, 6 mai 1999, 0910.

capacité au Canada plutôt que sur le fait de maintenir ou d'exporter une capacité existant au Canada »[52]. À son avis, le seul fait qu'elle soit située au Canada constitue presque une pénalité pour son entreprise. Un autre témoin de l'industrie a fait entendre un son de cloche unique, soit que, à condition qu'on s'y prenne adéquatement, les retombées industrielles régionales sont « une très bonne chose » et « [qu'il] n'y a pas de coûts additionnels »[53].

En 1992, le vérificateur général a voulu quantifier l'incidence des RIR sur les coûts de l'approvisionnement. Son bureau a conclu qu'il s'agissait d'un processus subjectif dans le meilleur des cas, et il n'a pu trouver de réponse concluante à la question. Les coûts peuvent n'être que les dépenses nécessaires à l'administration des retombées industrielles en ce qui concerne les produits disponibles dans le commerce, ou représenter jusqu'à 20 % des dépenses totales des projets.

Dans le but de mieux comprendre ces questions, Industrie Canada a récemment commandé :

> une évaluation majeure [...] assez détaillée [de] la politique des RIR. Cette évaluation, qui a été faite par une société d'experts-conseils indépendante, a confirmé que la politique des RIR permet au gouvernement d'en obtenir pour son argent, notamment en rapport avec les ressources qu'il investit [...] La société d'experts-conseils a toutefois fait état de certaines réserves liées au fait que les retombées obtenues tenaient davantage du court terme que du développement durable à long terme. Ces lacunes étaient généralement attribuables à la création d'une capacité canadienne en matière de matériel de défense pour lequel il n'existe pas de marché intérieur. Il était très difficile de maintenir les avantages[54].

Cela fait écho à l'affirmation d'un autre témoin selon lequel les RIR ont « très peu d'effet en aval sur l'économie canadienne »[55].

Toutefois, le rapport final de la société d'experts-conseils affirme que la « politique a réussi à faire mieux connaître certaines sociétés des régions ouest et est. Cela a des avantages considérables par comparaison à la valeur relativement faible du travail qui est acheminé vers ces régions[56] ». Le document souligne aussi que la répartition des marchés fédéraux n'en a pas été faussée par l'application des RIR de manière sensible. Enfin, ce rapport de source indépendante conclut que « la politique a des effets minimes

---

52 M. William Pettipas (directeur exécutif, Division diesel, et vice-président de General Motors, General Motors du Canada Ltée), *Témoignages*, 36.2-09, 30 novembre 1999, 1550.

53 M. Kenneth Yamashita (gestionnaire, Division des relations avec le gouvernement du Canada et Avantages industriels, Division diesel, General Motors du Canada Ltée), *Ibid.*, 1710 et 1705.

54 Kane, *Témoignages*, 36.1-94, 11 mars 1999, 0945.

55 Bland, *Témoignages*, 36.1-102, 20 avril 1999, 1705.

56 Hickling Corporation, *Evaluation of the Industrial and Regional Benefits Policy*, document établi pour Industrie Canada, 30 décembre 1998, p. 3-4.

sur le coût des acquisitions là où il existe une capacité intérieure » et que « les frais que la gestion des RIR impose aux entrepreneurs sont [...] faibles[57] ».

Compte tenu de ces différents points de vue, le Comité recommande :

23. Qu'Industrie Canada veille à ce que les considérations opérationnelles demeurent le premier impératif des acquisitions et que les politiques des retombées industrielles et régionales (RIR), qui contribuent à l'expansion industrielle du Canada, 1) assurent aux entreprises déjà situées au Canada un accès égal aux marchés de la défense et 2) soient mises en œuvre de manière efficiente, économique et rapide.

ii. Préserver la capacité d'exporter et d'importer en toute liberté

Comme l'a fait observer un témoin, « toutes les armées du monde ont besoin des mêmes choses, et très peu de pays sont capables de leur fournir tout ce dont elles ont besoin »[58]. Le Canada ne fait pas exception à cette règle : les dépenses que nous consacrons à la défense sont tout simplement insuffisantes au maintien d'une capacité industrielle interne qui répondrait à tous les besoins des Forces canadiennes. L'AIDC signale que « les coûts de l'édification et du maintien d'une telle capacité seraient exorbitants[59] ». Le Canada doit donc compter dans une certaine mesure sur les importations pour répondre à ses besoins en matière de défense.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada et les États-Unis entretiennent une relation économique unique au chapitre de la défense, définie dans l'Accord sur le partage de la production de défense (DPSA) et dans l'Accord sur le partage du développement industriel pour la défense (DDSA). Cette relation spéciale repose sur la notion de sécurité nord-américaine et sur une base industrielle commune, et « les divers gouvernements qui se sont succédé ont reconnu que l'utilisation concertée de nos ressources en matière de recherche, de développement et de production est dans l'intérêt de nos deux pays tant dans le domaine de la défense que sur le plan économique »[60].

Sur le total des exportations de l'industrie de la défense canadienne à l'échelle mondiale (environ 1,8 milliard de dollars), les achats américains représentent une valeur d'un milliard de dollars — plus de la moitié. De nombreuses firmes canadiennes sont

---

57 *Ibid.*, p. 3-6 et 3-7.

58 Pettipas, *Témoignages*, 36.2-09, 30 novembre 1999, 1620.

59 AIDC, supra, p. 5 (question 4, partie 3).

60 M. Richard LePage (Direction de l'expansion des affaires aux États-Unis, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international), *Témoignages*, 36.1-95, 16 mars 1999, 1530.

tributaires de leur accès à la technologie et au marché américains, un facteur d'importance critique pour leur survie.

Par le passé, le Canada était exempté de nombreuses dispositions de l'International Traffic in Arms Regulation (ITAR) des États-Unis. Il n'était pas nécessaire d'obtenir de permis pour l'exportation de biens et services de défense des États-Unis vers le Canada, sauf pour une gamme assez étroite d'éléments particulièrement névralgiques. Le 12 avril 1999, le département d'État américain a apporté à l'ITAR des modifications ayant pour effet de réduire sensiblement les exemptions en question et d'exiger des entreprises canadiennes qu'elles obtiennent un permis d'exportation pour 11 (auparavant 5) catégories sur 19, ce qui mettait fin effectivement au traitement spécial accordé à l'industrie canadienne de la défense. Le nouvel ITAR devait devenir permanent en juillet 1999, après un examen initial de 120 jours, mais la secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright, a prolongé indéfiniment la période d'examen après que les pourparlers se sont enlisés entre les négociateurs canadiens et américains. Le 8 octobre 1999, le gouvernement canadien a annoncé qu'on avait conclu un « accord de principe » sur les principaux éléments d'une solution et que les officiels allaient immédiatement entreprendre de régler les détails en vue de mettre en œuvre les modifications nécessaires sur le plan réglementaire. Un article récent (3 février 2000) du *Globe & Mail* révèle que ces négociations « finales » ne règlent pas les questions en suspens et que, dans l'intervalle, les entreprises canadiennes ont perdu plusieurs occasions d'affaires. Des représentants de l'industrie ont dit au Comité que, si la situation ne s'améliore pas, de nombreuses entreprises canadiennes devront déménager aux États-Unis pour survivre[61].

Par conséquent, le Comité recommande :

24. Que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international travaille énergiquement à maintenir un accès canadien privilégié aux renseignements et au marché des États-Unis, conformément à notre volonté d'assurer la sécurité de l'Amérique du Nord au moyen d'une base industrielle et technologique intégrée.

La Corporation commerciale canadienne (CCC)[62], une société d'état établie en 1946, est un instrument visant à faciliter le commerce et les marchés de gouvernement à gouvernement. Bien qu'elle n'ait aucun rôle à jouer dans le processus d'approvisionnement comme tel, la CCC fait effectivement la promotion de l'industrie canadienne à l'étranger. Le Comité est heureux de saluer sa contribution à la préservation et à la promotion de l'assise industrielle canadienne.

---

61 Lieutenant-général Robert (Bob) Fischer (à la retraite) (président, Association de l'industrie de la défense du Canada), *Témoignages*, 36.2-15, 10 février 2000, 1035.

62 *Témoignages*, 36.1-95, 16 mars 1999.

iii. Promouvoir l'innovation

M. Ron Kane, directeur, Espace, électronique et défense, de la Direction générale de l'aérospatiale et de la défense à Industrie Canada, a signalé que « comme les analyses de l'OCDE l'indiquent, le Canada souffre d'une lacune dans le domaine de l'innovation »[63]. D'après les témoignages reçus dans le cadre de la présente étude, on pourrait conclure qu'un des facteurs responsables est le fait que le système d'approvisionnement n'a pas permis à l'industrie canadienne d'innover. Par le passé, la définition des exigences était inutilement normative et rigide.

On a fait valoir au Comité que les officiels du gouvernement disaient en fait à l'industrie, avec force détails, comment elle devait accomplir son travail. Une solution répétée par tous les témoins est qu'il faut donner à l'industrie une marge de manœuvre suffisante pour l'innovation. Le processus d'approvisionnement devrait promouvoir, ou à tout le moins, permettre l'innovation grâce à des demandes de propositions plus générales, laissant autant de latitude que possible au titre des exigences et mettant l'accent sur l'utilisation finale ou la capacité recherchée. C'est à l'industrie de trouver les réponses.

Dans le même ordre d'idée, il y a la question très cruciale des énoncés de besoins trop longs et trop détaillés. À cet égard, un témoin a soulevé l'exemple du projet récent d'hélicoptères de recherche et de sauvetage. Selon toute évidence,

> Ce qui aurait dû être un document simple de quelques dizaines de pages énonçant clairement les exigences est rapidement devenu un énoncé de plus de 140 pages comportant 8 annexes de documentation pertinente, un ajout de 33 pages. Il ne faut donc pas se surprendre que cet énorme énoncé des exigences ait mené à la préparation d'une gigantesque demande de propositions de plus de 1 200 pages, qui a causé un véritable choc aux sociétés qui avaient l'intention d'y répondre. Elles ont répondu en soumettant suffisamment de documents pour remplir des tablettes. Le processus était devenu d'une telle complexité qu'il a entraîné des coûts importants. Préparer des réponses donnant des détails inutiles exige beaucoup de temps et d'argent, et les sociétés imputent éventuellement ces coûts au programme[64].

L'industrie doit répondre à chaque point d'un énoncé des besoins. Le processus est lourd, et tout le monde y perd. Au contraire, en élaguant les énoncés de besoins et en focalisant l'attention sur les résultats, on crée des conditions avantageuses tant pour l'industrie que pour le gouvernement.

Le Comité observe que le ministère de la Défense nationale accorde plus d'importance aux spécifications de performance, par opposition aux spécifications techniques détaillées. Le Comité recommande :

---

63 Kane, *Témoignages*, 36.1-94, 11 mars 1999, 0910.

64 Brigadier-général (à la retraite) Colin Curleigh (exposé personnel), *Témoignages*, 36.1-105, 27 avril 1999, 1625.

25. Que le ministère de la Défense nationale insiste de plus en plus, dans ses énoncés des besoins, sur le rendement et la capacité, et qu'il prenne des mesures pour faire en sorte que ses demandes de propositions demeurent simples, claires et gérables.

iv. Mettre en place des incitatifs réels en vue de réduire les coûts

Dans le système d'approvisionnement, le paiement est mal orienté. En matière d'achat d'équipement, payer pour le temps ne témoigne pas d'un bon sens des affaires. Les dépenses devraient récompenser de bons produits, une livraison rapide et la concrétisation des résultats attendus.

À cet égard, on pourrait adopter une démarche semblable à la « facturation en fonction du nombre d'heures de vol »[65]. Une autre façon serait de créer des incitatifs, par exemple permettre à l'industrie de partager les bénéfices d'une réduction des coûts. Le Comité s'est fait dire qu'à l'heure actuelle, la politique de la marge bénéficiaire du gouvernement du Canada est fonction des coûts — plus faibles sont les coûts du gouvernement, plus bas est le profit pour l'industrie; plus élevés sont les coûts, plus élevé est le profit. Un tel contexte ne génère pas d'économies pour le gouvernement[66].

Le Comité est heureux d'apprendre que le ministère de la Défense nationale examine des façons de lier la rétribution au rendement. Le Comité recommande :

26. Que le Conseil du Trésor examine l'actuelle politique de la marge bénéficiaire du gouvernement du Canada ainsi que d'autres politiques en matière d'approvisionnement, qu'il y apporte les modifications nécessaires pour rétribuer les résultats, non le temps utilisé, et qu'il conçoive des incitatifs appropriés pour réduire le coût de l'approvisionnement;

27. Que le ministère de la Défense nationale intègre de tels incitatifs dans ses activités d'approvisionnement et qu'il fournisse au Comité des plans sur la manière dont ils se concrétisent.

v. Renforcer les programmes d'aide

Partenariat technologique Canada (PTC) est l'un des programmes d'innovation du gouvernement fédéral. Créé en mars 1996 en tant que composante intégrale de la Stratégie axée sur l'emploi et la croissance d'Industrie Canada, PTC remplace en partie le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD), supprimé en

---

65 Haddock, *Témoignages*, 36.1-111, 6 mai 1999, 0945.

66 Matthews, *Ibid.*, 0905.

1995. Ce dernier avait pour objectif d'établir et d'entretenir à l'échelle du pays de solides industries liées à la défense et capables de livrer concurrence à long terme dans les marchés internes et d'exportation. Cet objectif englobait la constitution et le maintien d'une capacité de production liée à la défense ainsi que de technologies de pointe dans ce secteur.

L'un des principaux secteurs d'investissement de Partenariat technologique Canada est celui de l'aérospatiale et de la défense, y compris la reconversion des industries de défense. Conçu pour respecter les dispositions de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Accord de libre-échange nord-américain, PTC crée des partenariats entre le gouvernement et le secteur privé grâce à une formule de partage des coûts visant à soutenir :

- la recherche industrielle : la recherche ou l'enquête critique planifiées axées sur l'acquisition de connaissances utilisables dans le développement de nouveaux produits, procédés ou services;
- des activités de préproduction (y compris la construction de prototypes, les essais, la qualification et la démonstration);
- des études de marché et de faisabilité technique conduisant à d'autres activités admissibles.

Les activités non admissibles englobent : les frais de démarrage; les immobilisations nécessaires pour entreprendre ou accroître une production; l'acquisition de stocks, de terrains ou d'immeubles; les projets de construction; les projets de commercialisation; et la démonstration ou distribution au Canada de technologies étrangères.

Lorsque le projet connaît du succès, l'investissement est remboursable et le gouvernement partage les profits réalisés. En outre, tous les remboursements de PTC sont réinvestis dans le programme PTC plutôt que remis au Trésor, ce qui assure au programme un certain niveau d'autofinancement et la possibilité de prendre de l'expansion.

Un représentant du ministère des Affaires étrangères a fait observer que « beaucoup d'entreprises canadiennes ont manifesté beaucoup d'inquiétude à la suite de la réduction de moitié de l'ex-Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD) au début des années 90. Il a été en quelque sorte remplacé par Partenariat technologique Canada mais le niveau de financement n'est de toute évidence plus le même »[67]. La recherche prédéveloppement était auparavant financée dans une large mesure par le programme PPIMD, alors que le mandat de PTC est de faire des investissements stratégiques dans la recherche, le développement et l'innovation de manière à stimuler l'investissement du secteur privé et, ainsi, préserver et même étendre les connaissances techniques et les possibilités technologiques de l'industrie canadienne. L'Association de l'industrie de la défense du Canada soutient que « plus de fonds de

---

67 LePage, *Témoignages*, 36.1-95, 16 mars 1999, 1555.

recherche et de développement devraient être [mis à la disposition de] l'industrie en général ». Selon elle, PTC n'est peut-être pas le bon véhicule pour les allouer à l'industrie, mais on devrait encourager des partenariats avec d'autres institutions comme le Programme d'aide à la recherche industrielle du Conseil national de recherches[68]. Le Comité recommande :

28. Que le gouvernement, et en particulier Industrie Canada, dans le cadre de ses efforts pour établir une politique du matériel de défense, examine cette option en vue d'améliorer le financement de la recherche-développement (voir ci-dessous), **tout en favorisant une répartition équitable du développement et des retombées industriels entre les diverses régions du pays.**

vi. Élaborer une politique industrielle de défense

Le Comité a entendu qu'« il est très important que le fédéral s'intéresse sans délai aux politiques de l'industrie de la défense » et qu'« il faut que l'État et l'industrie se penchent ensemble sur les besoins et la nature de la politique industrielle de défense du Canada »[69]. Devant ce besoin général, l'attention du Comité a été retenue par un secteur en particulier, celui de la construction navale.

a. Construction navale

Selon M. John Banigan d'Industrie Canada, en 1999, le secteur de la construction navale au Canada employait environ 5 000 personnes réparties entre une douzaine de compagnies dans quatre régions d'activité — Colombie-Britannique (1 300), Ontario (700), Québec (1 000) et Canada atlantique (1 900). En raison d'une conjoncture difficile, le secteur s'est rationalisé. Entre 1986 et 1993, le gouvernement fédéral a participé (par une contribution de quelque 198 millions de dollars) à des programmes de rationalisation émanant de l'industrie pour aider les travailleurs des chantiers à s'adapter. (Les chantiers navals de la région Atlantique n'ont pas participé à cette rationalisation.) En bout de ligne, 7 200 emplois ont été éliminés, et le marché a rétréci[70]. D'après certaines estimations officieuses récentes, l'effectif de l'industrie canadienne de la construction navale aurait continué de décliner et ne serait plus que de 3 700 — 1 000 en Colombie-Britannique, 800 en Ontario, 800 au Québec et 1 100 dans l'Atlantique — et d'autres réductions seraient à prévoir dans toutes ces régions très prochainement. Au sein du Comité, on craint que ces évaluations elles-mêmes ne soient trop élevées et que les chiffres ne continuent de baisser.

---

68 AIDC, supra, p. 9 (question 10, partie 3).

69 Fischer, *Témoignages*, 36.2-15, 10 février 2000, 0935.

70 M. John M. Banigan (sous-ministre adjoint, Secteur de l'industrie, Industrie Canada), *Témoignages*, Chambre des communes, Comité permanent de l'industrie, 36.2-05, 16 novembre 1999, 0905-0910 et 0920.

Tout au long des années 80 et au début des années 90, l'emploi dans le secteur s'est maintenu au Québec et dans le Canada atlantique grâce à plusieurs gros achats fédéraux de défense : le programme de la Frégate canadienne de patrouille (FCP), le Projet de modernisation des navires de classe tribal (MNCT) et le Projet de navires de défense côtière. Toutefois, ces programmes sont terminés. Le fédéral a cessé d'acheter et, sans nouvelles commandes, de nombreux chantiers (y compris le plus gros du Canada atlantique, à Saint John) risquent de fermer.

Au printemps de 1999, il y avait environ 2 500 navires inscrits dans les carnets de commande du monde entier. Le Canada détient environ 0,04 % du marché mondial. (On s'attend à ce que le Japon, la Corée du Sud et la Chine continuent de dominer le marché, dont ils détiennent actuellement environ 70 %).

Au cours des débats à la Chambre le 14 avril 1999, M. Lastewka, secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie, a indiqué que son ministre et lui avaient rencontré des représentants du secteur de la construction navale le 25 mars 1999. À cette réunion, on avait discuté « du généreux train de mesures que le gouvernement fédéral finance pour soutenir la construction maritime », en place depuis 1996. Au nombre de ces mesures :

- un amortissement accéléré de 33,3 % à l'intention de l'industrie de la construction navale;
- des droits de douanes de 25 % sur la plupart des importations de navires non visées par l'ALENA (certains petits bateaux de pêche étaient exemptés);
- une politique d'achats canadiens par appel d'offres pour toutes les commandes de navires ou de réparation de navires du gouvernement;
- un régime avantageux de crédits d'impôt à la recherche;
- le financement des transactions commercialement rentables par la Société pour l'expansion des exportations (la période de financement a été prolongée de 8 à 12 ans après consultation de l'industrie de la construction navale en 1998).

Toutefois, dans un témoignage devant le Comité de l'industrie[71], M. Robert Chernecki (TCA-Canada) a soutenu que ce n'étaient pas les outils qu'il fallait pour permettre à l'industrie canadienne de soutenir la concurrence. En même temps, il a insisté pour dire que l'industrie *ne* demande *pas* de subventions. D'autres critiques de l'actuel train de mesures ont soutenu qu'il lui manque les nécessaires incitatifs fiscaux (telles des exonérations partielles ou complètes), subventions et prêts à taux préférentiel.

Selon les renseignements présentés aux réunions du Comité de l'industrie, le Canada n'a ni stratégie industrielle ni politique de construction navale (p. ex., d'investissement dans le développement des chantiers) ni subvention à l'industrie,

---

71 Voir les *Témoignages* du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes du 7 décembre 1999. Les *Témoignages* entendus par ce comité les 16 novembre et 14 décembre 1999 traitent aussi de la construction navale.

contrairement à de nombreux pays. (Au cours des trois réunions, on a notamment donné en exemple la Corée, le Japon, la Chine, les États-Unis, la Norvège, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Italie, la France, la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Australie, l'Inde, la Roumanie, la Pologne et l'Estonie).

Les États-Unis offrent l'exemple particulier d'un pays qui subventionne son industrie de la construction navale. En effet, les constructeurs américains profitent depuis 1936 de la « loi Jones », selon laquelle tous les navires en partance de ports américains doivent être construits, dotés en personnel et réparés par des Américains. Cette loi empêche les Canadiens et d'autres d'accéder au marché commercial (ou militaire) aux États-Unis. Les représentants canadiens cherchent depuis longtemps à faire supprimer ces barrières injustes, mais les Américains défendent leur loi avec énergie (parfois en invoquant la sécurité nationale). Ainsi, le précédent gouvernement du Canada n'a pu amener les Américains à faire de concession ni dans le contexte du premier Accord de libre-échange (ALE) ni dans celui de l'ALENA. Le Comité note avec intérêt que, selon les témoignages, aucun pays n'a jamais contesté la loi Jones devant l'Organisation mondiale du commerce.

Les témoins de la Fédération des travailleurs de construction navale se sont montrés très contrariés au sujet des règles internationales décrites plus haut, qu'ils estiment injustes. Les témoins ont bien précisé qu'ils ne cherchaient pas à obtenir des subventions du gouvernement fédéral. Ils aimeraient plutôt que l'on envisage la création d'un ensemble de mesures de financement et d'autres mesures, comme des dispositions de moins-value plus avantageuses en matière de crédit-bail pour le financement des navires, qui permettraient « au moins à notre industrie [celle de la construction navale canadienne] de bénéficier des mêmes règles » que les autres pays[72].

Les représentants de la Fédération trouvent en outre que le gouvernement du Canada s'intéresse peu à leurs difficultés, voire ne les reconnaît pas. Ils ont fait remarquer que le Canada est le seul pays maritime du monde avec un secteur de construction navale actif qui n'ait pas de politique nationale en la matière. La Fédération a donc demandé que le Comité recommande au gouvernement fédéral de réunir une table ronde nationale pour trouver une solution aux problèmes qui se posent au secteur et, en bout de ligne, pour établir une politique nationale de la construction navale. (Voilà qui s'accorde avec la politique industrielle de défense générale décrite plus haut, bien que le Comité reconnaisse l'urgence particulière du cas de la construction navale.)

Le Comité note avec satisfaction que, depuis la présentation de cette demande, Industrie Canada a rétabli un service chargé d'étudier le secteur canadien de la construction navale. De plus, le 29 mars 2000, la Chambre des communes a adopté en seconde lecture un projet de loi d'initiative privée (C-213). Ce texte est maintenant devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes pour étude approfondie, après quoi il reviendra aux communes pour une troisième lecture et le vote

---

72 Holloway, *Témoignages*, 36.2-16, 17 février 2000, 0920.

final, avant de devenir loi. Il vise entre autres à améliorer les incitations fiscales et le financement des exportations, afin d'aider l'industrie canadienne de la construction navale. Le Comité se réjouit de cette initiative, dont il espère qu'elle aura des effets positifs sur l'industrie, car elle constitue un pas dans la bonne direction. Néanmoins, le Comité recommande :

29. Que le gouvernement du Canada réunisse une table ronde nationale sur la construction navale au Canada en vue d'établir une politique nationale pour ce secteur.

En second lieu, la Fédération des travailleurs de construction navale a prié le Comité de recommander au ministère de la Défense nationale de procéder immédiatement à l'achat de navires de ravitaillement. La planification de l'équipement de défense incombe à juste titre aux experts opérationnels et techniques des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale, indépendamment des souhaits politiques du gouvernement de l'heure. Or, le Comité remarque que le *Rapport sur les plans et les priorités 2000-2001* du MDN ne prévoit pas de nouveaux navires de ravitaillement parmi ses acquisitions prioritaires. Pourtant, les navires que le Canada possède actuellement, qui ont plus de 30 ans et doivent être désarmés bientôt, jouent un rôle capital lorsque des militaires canadiens sont déployés dans des missions internationales de soutien de la paix. Il est crucial d'acquérir sans tarder des moyens d'organisation matérielle et de ravitaillement par bateau. Les navires de ravitaillement et d'autres bâtiments, comme les destroyers de classe tribal (qui ont 27 ans) devront être remplacés. Le Comité recommande donc :

30. Que le ministère de la Défense nationale établisse un plan d'acquisition visant la construction navale canadienne (selon la recommandation 14, ci-dessus) et qu'il fasse sans tarder l'acquisition de nouveaux navires de ravitaillement construits au Canada afin de remplacer les bâtiments vieillissants de la flotte.

On éviterait ainsi le vieillissement et la péremption de groupes entiers de navires dans la flotte canadienne, tout en assurant des assises plus stables à l'industrie de la construction navale.

G. Renforcer la procédure de règlement des griefs

Le Comité a appris que les griefs à l'égard du processus d'acquisition sont habituellement imputables à trois situations :

i. Un fournisseur qui estime pouvoir répondre à l'appel d'offres n'est pas invité à soumissionner, ce qui se produit quand un contrat est attribué à un fournisseur exclusif.

ii. Un fournisseur est invité à soumissionner, mais il ne peut pas le faire à cause de la façon trop précise dont l'appel d'offres est formulé, ce qui équivaut à une détermination préalable du soumissionnaire gagnant.

iii. Un ministère lance un appel d'offres, mais un fournisseur estime que son offre a été injustement évaluée. C'est la doléance la plus fréquente[73].

Toutefois, les fournisseurs sont peu enclins à tenter d'obtenir réparation quand ils pensent que le processus d'acquisition n'a pas respecté les règles établies. Avant de prendre sa décision, le fournisseur « doit mettre en balance le coût du contrat perdu et le fait de s'aliéner l'estime probablement de son plus important client, ainsi que le temps et l'énergie que la compagnie devra consacrer à cette poursuite quand elle pourrait soumissionner d'autres contrats, la somme qu'il pourra récupérer et le coût de la poursuite[74] ». En conséquence, malgré leur valeur, la plupart des griefs ne sont pas intentés. On estime que seulement 10 % des griefs admissibles sont réglés.

Un avocat qui représente fréquemment le secteur devant le Tribunal canadien du commerce extérieur soutient que le Tribunal aurait besoin de plus de pouvoir pour accorder les dommages-intérêts pour infraction aux règles d'acquisition. En particulier, il recommande deux grands changements : premièrement, que les ministères soient tenus de donner leurs raisons ou justifications pour éviter ou contourner « l'émission d'une ordonnance de suspension d'adjudication » et, deuxièmement, que le Tribunal ne calcule plus les profits perdus en divisant la valeur du contrat par le nombre de soumissionnaires éventuels, qu'ils aient contesté l'attribution du contrat ou non[75].

D'autres témoins ont fait observer qu'il n'existe pas de procédure indépendante qui permette de contester la décision d'attribuer un contrat à un fournisseur exclusif. Apparemment, ce genre de cas échappe à la compétence du Tribunal canadien du commerce extérieur.

Le Comité convient qu'il doit y avoir des freins et contrepoids contre la violation des règles d'acquisition afin de préserver le respect intégral du processus. Il recommande donc :

31. Que le gouvernement cherche les moyens de renforcer la procédure de règlement des griefs de manière à ce que les contestations fondées soient évaluées et que les règles d'acquisition soient respectées;

32. Que le gouvernement du Canada établisse un mécanisme indépendant de règlement des différends touchant les marchés qui échappent à la compétence du Tribunal canadien du commerce extérieur.

---

73 Somers, *Témoignages*, 36.2-11, 7 décembre 1999, 1530.

74 *Ibid.*

75 *Ibid.*, 1535

H. Mettre en œuvre et surveiller les réformes et en faire rapport

Le Comité croit comprendre que le MDN, en application de son *Plan d'action pour la réforme de l'acquisition*, a lancé des projets pilotes, dont beaucoup doivent être terminés en septembre 2000, afin d'éprouver sur le terrain certaines des notions révisées en matière d'achats. Il est essentiel de mettre en œuvre les leçons tirées de ces projets. Le Comité recommande donc :

33. Que, tous les ans, le ministère de la Défense nationale intègre dans son *Rapport sur le rendement* les résultats de ses projets pilotes concernant la réforme des achats et qu'il y indique les attentes et les indicateurs de base, les résultats finaux, les aspects à améliorer et les mesures prévues.

Le Comité a en outre appris que le gouvernement a récemment créé un comité de niveau SMA pour surveiller les réformes et déterminer quelles autres améliorations sont requises en matière d'acquisition. Ce comité réunit les sous-ministres adjoints de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, de la Défense nationale, d'Industrie Canada et de trois autres ministères qui réalisent divers types d'activités d'achat[76]. Les membres du Comité y voient une initiative constructive pour que les réformes soient mises en œuvre aussi rapidement que possible et évaluées en continu. Dans la même veine, le Comité recommande :

34. Que le Comité de sous-ministres adjoints présente des rapports périodiques au Parlement, notamment par l'entremise du Comité, et que le premier de ces rapports contienne des plans mesurables pour réaliser les réformes d'achats de défense déjà déterminées;

35. Que tous les ministères fédéraux qui participent aux réformes du processus d'acquisition continuent d'en surveiller les résultats et de rendre ceux-ci publics;

36. Que le gouvernement coordonne ces réformes par la voie d'un comité interministériel de surveillance, comprenant au moins le Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Industrie Canada et les ministères axiaux qui participent au processus;

37. Que le vérificateur général du Canada continue de surveiller les progrès accomplis par le ministère de la Défense nationale et d'autres ministères 1) dans la conduite des analyses (options, gestion des

---

76 Winberg, *Témoignages*, 36.1-100, 13 avril 1999, 1645.

risques, essais et évaluation, etc.) appropriées à un processus d'acquisition rationalisé et 2) dans la surveillance des réformes entreprises à cette fin.

EXAMINER UN SUJET DE PRÉOCCUPATION : L'HÉLICOPTÈRE MARITIME

Le besoin de remplacer les hélicoptères *Sea King* a été cerné pour la première fois en 1975. Vingt-quatre ans plus tard, le gouvernement n'a toujours pas lancé d'appel d'offres[77] — si l'on excepte le contrat relatif aux nouveaux aéronefs embarqués/nouveaux hélicoptères de recherche et de sauvetage, attribué le 24 juillet 1992. Lorsque ce contrat a été annulé par la suite, le processus avait coûté au gouvernement du Canada au moins 478,3 millions de dollars, dont 154,5 millions pour administrer le projet et pour la recherche-développement, mais les Forces canadiennes se sont retrouvées sans le moindre appareil pour remplacer les *Sea King*.

Le 4 mars 1999, le sous-ministre adjoint (Matériels) de l'époque a indiqué que le ministre de la Défense nationale espérait « réaliser le projet de l'hélicoptère maritime le plus rapidement possible[78] ». Le 28 avril 1999, le ministre lui-même a affirmé au Comité que : « Le remplacement des *Sea King* doit être notre priorité à court terme. Le gouvernement étudie sérieusement la situation de ces hélicoptères maritimes et achève l'élaboration d'une stratégie d'achat[79]. » Il espérait annoncer la stratégie gouvernementale dans « un avenir rapproché » — quelques semaines[80].

Enfin, le 25 novembre 1999, le vice-chef d'état-major de la Défense a indiqué au Comité qu'il avait personnellement autorisé l'énoncé des besoins du projet d'hélicoptère maritime « fin juin ou début juillet » de cette année-là[81]. Effectivement, la démarche interne au ministère de la Défense, y compris l'examen par un comité conjoint de surveillance, avait été achevée. Depuis, l'énoncé des besoins attend que le gouvernement et les hauts fonctionnaires de divers ministères élaborent la stratégie d'achat et annoncent publiquement l'appel d'offres. Il y a plus de neuf mois que l'énoncé des besoins finalisé a quitté le ministère de la Défense nationale, et cela n'a pas encore été fait. **De l'avis du Comité, l'épisode du remplacement raté des hélicoptères *Sea King* illustre parfaitement les nombreuses lacunes du processus d'acquisition.**

---

77 Myrhaugen, *Témoignages*, 36.1-105, 27 avril 1999, 1615 et 1620.

78 Lagueux, *Témoignages*, 36.1-92, 4 mars 1999, 0920.

79 Eggleton, *Témoignages*, 36.1-106, 28 avril 1999, 1545.

80 *Ibid.*, 1635 et 1710.

81 Vice-amiral Gary L. Garnett (vice-chef d'état-major de la défense, ministère de la Défense nationale), *Témoignages*, 36.2-08, 25 novembre 1999, 0945.

Le Comité est préoccupé par cet achat en souffrance, désigné constamment durant de nombreuses années comme une priorité du gouvernement, et recommande donc :

38. Que le gouvernement arrête sa stratégie d'achat et procède immédiatement à l'appel d'offres pour remplacer les hélicoptères *Sea King*.

TROUVER (ET MAINTENIR) UN JUSTE ÉQUILIBRE CONSTITUE LE PLUS GRAND DÉFI

Le Comité a entendu de nombreux commentaires positifs à l'égard des achats canadiens de défense. Dans son ensemble, le processus est vu comme ouvert, transparent et responsable. Les représentants de l'industrie ont indiqué ce qui suit :

- « [L]e Canada a acquis, [...], une réputation internationale pour la qualité de son système d'approvisionnement ainsi que pour la transparence et l'équité de ce système[82]; »
- Le ministère travaille en collaboration avec l'industrie pour formuler les besoins et communique bien avec les fournisseurs éventuels[83];
- « [L]e Canada a un processus d'acquisition relativement peu politisé [à l'intérieur du] ministère de la Défense nationale[84]; » enfin,
- « Les chiffres montrent que le ministère optimise de mieux en mieux ses ressources, au fur et à mesure qu'évoluent la réforme et ses mécanismes de contrôle financier[85] ».

Un spécialiste des achats a fait observer ce qui suit :

> Au Canada, dans les dix dernières années, le vérificateur général a conclu, à une exception près, que les projets de défense ont tendance à être réalisés à temps et dans les limites des budgets prévus. Ses conclusions, toutefois, indiquent généralement des possibilités d'amélioration, sans qu'on propose de changement fondamental du système. [...L]es rapports du vérificateur général attribuent au système d'acquisition du matériel de défense du Canada une note très élevée

---

82 M. Frank Bamford (chef régional des Amériques, GKN Westland Helicopters et directeur commercial, Équipe Cormorant) *Témoignages*, 36.1-101, 15 avril 1999, 0940.

83 Scott, *Témoignages*, 36.2-05, 16 novembre 1999, 1655.

84 *Ibid.*, 1725.

85 Lieutenant-général Patrick (Paddy) O'Donnell (à la retraite) (vice-président, Planification stratégique, Association de l'industrie de la défense du Canada et représentant du Conseil mixte d'acquisition du matériel de défense), *Témoignages*, 36.2-15, 10 février 2000, 0930.

comparativement à celle que méritent nos homologues du Royaume-Uni et des États-Unis[86].

En effet, des fonctionnaires du Bureau du vérificateur général du Canada ont appris au Comité que « beaucoup plus de la moitié » des recommandations du vérificateur au MDN ont été suivies et que le ministère « déploie normalement des efforts énergiques pour donner suite aux recommandations[87] ». Ils ont reconnu que le ministère tarde parfois à réagir à un problème, parce qu'il n'a pas les ressources voulues pour s'y attaquer immédiatement. Même durant la présente étude, le MDN s'est employé à réformer ses procédés d'acquisition du matériel et les procédés d'appui.

Des témoins ont reconnu qu'il y a un compromis à faire entre la transparence et la responsabilité, d'une part, et la rapidité (ou la lenteur) du processus d'acquisition, d'autre part. Le ministère de la Défense nationale doit travailler fort pour concilier les analyses nécessaires à l'intégrité du processus et la livraison en temps opportun du matériel requis. Son plus grand défi consiste à déterminer les compromis qu'il convient de faire entre la capacité, le coût et le temps.

Au début de la présente étude, le sous-ministre adjoint (Matériels) d'alors, M. Pierre L. Lagueux, a fait une remarque pleine de sous-entendus au sujet du MDN : « [...], il nous faut veiller à ce que les fonds que nous dépensons servent directement aux achats, plutôt qu'à la façon dont nous effectuons ces achats[88] ». Le Comité est heureux d'entendre que le ministère de la Défense nationale adopte cet objectif et qu'il poursuit la réforme de ses processus d'acquisition en conséquence. D'ailleurs, cet objectif devrait être celui de tous les ministères fédéraux. Nous espérons des améliorations constantes.

---

86 Grover, *Témoignages*, 36.2-05, 16 novembre 1999, 1555.

87 Kasurak et Rattray, *Témoignages*, 36.2-12, 14 décembre 1999, 1650 et 1655.

88 Lagueux, *Témoignages*, 36.1-91, 2 mars 1999, 1605.

RECOMMANDATIONS

1. **Que le ministère de la Défense nationale incorpore à sa politique d'approvisionnement la notion d' « exigences techniques axées sur le rendement » et oblige ses fournisseurs à produire des données précises sur les coûts en fonction de niveaux préétablis de rendement opérationnel.**

2. **Que le ministère de la Défense nationale établisse une prévision claire du déficit qu'il prévoit au chapitre des achats d'équipement et qu'il en fasse part, avec données à l'appui, au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants et au ministère des Finances, afin qu'il en soit tenu compte dans les budgets à venir;**

3. **Que le ministère de la Défense nationale transmette au Comité et au ministère des Finances une stratégie claire, y compris un échéancier, concernant l'augmentation à au moins 23 % du volet « projets d'immobilisations » de son budget, à l'intérieur d'un budget de défense qui soit suffisant pour absorber une telle augmentation. En d'autres termes, il faudrait que cette mesure ne nuise pas aux niveaux de personnel ni qu'elle soit prise au détriment de quelque autre partie du budget de défense.**

4. **Que le ministère de la Défense nationale soit autorisé à utiliser les fonds issus de la vente ou de la location à long terme de ses terres et de ses installations et qu'il continue de faire valoir auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor son intérêt à tirer profit de la cession de ses biens, y compris de ses biens immobiliers.**

5. **Que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les moyens possibles d'augmenter le niveau des pouvoirs d'approbation (afin de donner au ministère plus d'autorité sur les budgets et de créer un processus d'approbation simplifié) et que le gouvernement modifie à cette fin la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les lignes directrices du Conseil du Trésor.**

6. **Que les grands projets de la Couronne (évalués à plus de 100 millions de dollars) envisagés par le ministère de la Défense nationale soient présentés au Comité, afin qu'il puisse en faire publiquement un examen approfondi.**

7. **Que tous les ministères et organismes fédéraux ayant un rôle dans les achats de matériel de défense — Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), Industrie Canada, ministère des Affaires étrangères et du commerce international (MAECI), et autres —**

(1) **facilitent les réformes nécessaires à l'accroissement de l'efficience et de l'efficacité des achats de matériel de défense, en agissant sur les politiques et procédures qui laissent à désirer dans leurs propres secteurs de responsabilité et qui entravent le processus normal des acquisitions du gouvernement;**

(2) **continuent d'améliorer la coordination entre les ministères en vue de supprimer les doubles emplois dans le processus d'acquisition.**

8. **Que le gouvernement du Canada, en consultation avec le Comité, examine les pratiques des pays de l'OTAN et des nations alliées en matière d'achats de matériel de défense afin de voir s'il est faisable et souhaitable de concevoir des règles spécialement pour ces achats et notamment quels seraient les gains d'efficience que l'on pourrait réaliser en intégrant les fonctions contractuelles de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) à celles du ministère de la Défense nationale.**

9. **Que, dès que possible, le ministère de la Défense nationale termine et rende publics ses scénarios de combat, lesquels deviendront un moyen objectif d'évaluer, d'une part, les objectifs d'acquisition et, d'autre part, l'état de préparation opérationnelle des Forces canadiennes;**

10. **Que le ministère de la Défense nationale étudie annuellement ses scénarios de combat pour s'assurer qu'ils demeurent adaptés aux réalités géostratégiques du moment.**

11. **Que le ministère de la Défense nationale évalue si l'Analyse de défense (DAD) et le directeur général de la Recherche opérationnelle (DGRO) ont un personnel suffisant pour effectuer l'importante recherche opérationnelle qui sert à l'ensemble des Forces canadiennes, y compris pour établir et revoir en permanence les scénarios de combat.**

12. **Que le gouvernement envisage d'entreprendre l'examen de la politique de défense et de sécurité du Canada en vue de mettre à jour le *Livre blanc sur la défense de 1994*. L'examen devrait englober les nouveaux scénarios de combat élaborés par le ministère de la Défense nationale et détailler clairement les attentes et les intentions du gouvernement à l'égard de ses forces armées.**

13. **Que le ministère de la Défense nationale détermine les besoins à long terme des Forces canadiennes en matière de biens et services d'équipement selon un calendrier clair, qu'il rende ceux-ci publics et qu'il fournisse régulièrement au Comité des mises à jour des prévisions de besoins.**

14. **Que le ministère de la Défense nationale détermine le bien-fondé d'adopter une approche « en continu » pour les grands projets d'immobilisations et qu'il élabore sa stratégie en conséquence.**

15. **Que le ministère détaille ses plans pour renforcer l'analyse *avant* la prise de décision, en particulier en matière d'essais et d'évaluation, et fournisse au Comité un calendrier clair de la mise en œuvre des plans.**

16. **Que le Conseil du Trésor établisse une politique claire d'essai et d'évaluation des produits offerts dans le commerce et en vente libre, afin de profiter au maximum de cette solution intéressante, en remplacement des produits qui exigent une mise au point après l'achat.**

17. **Que le ministère de la Défense nationale utilise le guide d'analyse du « faire ou faire faire » du Secrétariat du Conseil du Trésor pour évaluer les produits offerts dans le commerce et en vente libre et justifier ses décisions de les utiliser ou de recourir à un autre mode de prestation plutôt que d'opter pour des projets de développement ou d'utiliser les services internes.**

18. **Que le Conseil du Trésor 1) précise quelles mesures il a prises pour améliorer la mise en œuvre de sa politique du Préavis d'adjudication de contrat et 2) reconsidère son refus de la recommandation faite par le vérificateur général d'exiger l'examen par une instance supérieure indépendante des décisions prises au sein des ministères de recourir à un fournisseur exclusif;**

19. **Que le ministère de la Défense nationale mette en place une procédure, soumise par exemple à l'examen du vérificateur général, laquelle exigerait que des fonctionnaires supérieurs prennent ou approuvent la décision de faire appel à un fournisseur exclusif et qu'ils en prennent la responsabilité.**

20. **Que le Conseil du Trésor rende compte au Comité du calendrier de mise en œuvre et des plans pour surveiller les résultats (par exemple, données de référence, indicateurs de rendement, calendriers d'évaluation, etc.) de son programme destiné à normaliser le perfectionnement professionnel dans l'ensemble de l'appareil fédéral par la formation et l'accréditation des agents chargés des achats et acquisitions;**

21. **Que le ministère de la Défense nationale veille à ce que tous ses gestionnaires du matériel et des approvisionnements soient bien informés des procédures d'achat en vigueur et, selon les besoins, accrédités en gestion de projets dès que possible.**

22. **Que le ministère de la Défense nationale évalue la proposition de l'Association de l'industrie de la défense du Canada (AIDC) d'établir un « conseil consultatif de l'industrie de la défense » au niveau du Comité de gestion de la défense et qu'il élargisse ce conseil consultatif afin que d'autres intervenants représentant d'autres secteurs industriels puissent en faire partie.**

23. **Qu'Industrie Canada veille à ce que les considérations opérationnelles demeurent le premier impératif des acquisitions et que les politiques des retombées industrielles et régionales (RIR), qui contribuent à l'expansion industrielle du Canada, 1) assurent aux entreprises déjà situées au Canada un accès égal aux marchés de la défense et 2) soient mises en œuvre de manière efficiente, économique et rapide.**

24. **Que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international travaille énergiquement à maintenir un accès canadien privilégié aux renseignements et au marché des États-Unis, conformément à notre volonté d'assurer la sécurité de l'Amérique du Nord au moyen d'une base industrielle et technologique intégrée.**

25. **Que le ministère de la Défense nationale insiste de plus en plus, dans ses énoncés des besoins, sur le rendement et la capacité, et qu'il prenne des mesures pour faire en sorte que ses demandes de propositions demeurent simples, claires et gérables.**

26. **Que le Conseil du Trésor examine l'actuelle politique de la marge bénéficiaire du gouvernement du Canada ainsi que d'autres politiques en matière d'approvisionnement, qu'il y apporte les modifications nécessaires pour rétribuer les résultats, non le temps utilisé, et qu'il conçoive des incitatifs appropriés pour réduire le coût de l'approvisionnement;**

27. **Que le ministère de la Défense nationale intègre de tels incitatifs dans ses activités d'approvisionnement et qu'il fournisse au Comité des plans sur la manière dont ils se concrétisent.**

28. **Que le gouvernement, et en particulier Industrie Canada, dans le cadre de ses efforts pour établir une politique du matériel de défense, examine cette option en vue d'améliorer le financement de la recherche-développement** (voir ci-dessous), **tout en favorisant une répartition équitable du développement et des retombées industriels entre les diverses régions du pays.**

29. **Que le gouvernement du Canada réunisse une table ronde nationale sur la construction navale au Canada en vue d'établir une politique nationale pour ce secteur.**

30. **Que le ministère de la Défense nationale établisse un plan d'acquisition visant la construction navale canadienne (selon la recommandation 14, ci-dessus) et qu'il fasse sans tarder l'acquisition de nouveaux navires de ravitaillement construits au Canada afin de remplacer les bâtiments vieillissants de la flotte.**

31. **Que le gouvernement cherche les moyens de renforcer la procédure de règlement des griefs de manière à ce que les contestations fondées soient évaluées et que les règles d'acquisition soient respectées;**

32. **Que le gouvernement du Canada établisse un mécanisme indépendant de règlement des différends touchant les marchés qui échappent à la compétence du Tribunal canadien du commerce extérieur.**

33. **Que, tous les ans, le ministère de la Défense nationale intègre dans son *Rapport sur le rendement* les résultats de ses projets pilotes concernant la réforme des achats et qu'il y indique les attentes et les indicateurs de base, les résultats finaux, les aspects à améliorer et les mesures prévues.**

34. **Que le Comité de sous-ministres adjoints présente des rapports périodiques au Parlement, notamment par l'entremise du Comité, et que le premier de ces rapports contienne des plans mesurables pour réaliser les réformes d'achats de défense déjà déterminées;**

35. **Que tous les ministères fédéraux qui participent aux réformes du processus d'acquisition continuent d'en surveiller les résultats et de rendre ceux-ci publics;**

36. **Que le gouvernement coordonne ces réformes par la voie d'un comité interministériel de surveillance, comprenant au moins le Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Industrie Canada et les ministères axiaux qui participent au processus;**

37. **Que le vérificateur général du Canada continue de surveiller les progrès accomplis par le ministère de la Défense nationale et d'autres ministères 1) dans la conduite des analyses (options, gestion des risques, essais et évaluation, etc.) appropriées à un processus d'acquisition rationalisé et 2) dans la surveillance des réformes entreprises à cette fin.**

38. **Que le gouvernement arrête sa stratégie d'achat et procède immédiatement à l'appel d'offres pour remplacer les hélicoptères *Sea King*.**

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
36e Législature		**1re Session**
Bureau du vérificateur général du Canada	2/11/99	89
L. Denis Desautels, vérificateur général du Canada		
Peter Kasurak, directeur principal		
David Rattray, vérificateur général adjoint		
Bibliothèque du Parlement	2/18/99	90
Corinne McDonald, attachée de recherche		
Wolf Koerner, attaché de recherche		
Ministère de la Défense nationale	3/2/99	91
Pierre Lagueux, sous-ministre adjoint, Matériel		
Ministère de la Défense nationale	3/4/99	92
Pierre Lagueux, sous-ministre adjoint, Matériel		
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada		
Alan Williams, sous-ministre adjoint		
Corporation commerciale canadienne	3/9/99	93
Glenn Nichols, directeur exécutif		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
David Devine, directeur intérimaire, marchés publics		
Richard Lepage		
Roger Lucy, directeur adjoint		
Susan Sheehan, analyste principale de la politique marchés publics		
Industrie Canada	3/11/99	94
John Banigan, sous-ministre adjoint		
Ron Kane, directeur, Industrie de l'espace, de l'électronique et de la défense		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Corporation commerciale canadienne	3/16/99	95
Glenn Nichols, directeur exécutif		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
Richard Lepage		
Association de l'industrie de la défense du Canada	3/25/99	98
Robert Fischer, président		
Association de la construction navale du Canada		
Peter Cairns, président		
Association des communications électroniques des forces armées		
John Leech, gérant général		
Association des industries aérospatiales du Canada		
Peter Smith, président et directeur général		
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	4/13/99	100
Don Chilibeck, directeur		
R. Kelly, directeur		
Alan Winberg, secrétaire adjoint		
Équipe Cormorant	4/15/99	101
Frank Bamford, chef régional des Amériques, de GKN Westland		
À titre personnel		
Anthony Forster, analyste indépendant du renseignement		
Université Queen's	4/20/99	102
Douglas Bland, titulaire		
Amis de l'aviation maritime	4/27/99	105
Lee Myrhaugen (retraité), coordinateur		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
À titre personnel	4/27/99	105
Colin Curleigh (retraité)		
« Bristol Aerospace Limited »	5/6/99	111
Bill Matthews, vice-président		
« Sikorsky Canada Inc. »		
Joseph Haddock, directeur		
« Project Ploughshares »	5/27/99	119
Ernie Regehr, directeur, Politique et Affaires publiques		
36e Législature		**2e Session**
« Computing Devices Canada »	11/16/99	5
David Scott, président et chef de la direction		
À titre personnel		
Bernie Grover		
General Motors du Canada Ltée	11/30/99	9
William Pettipas, directeur exécutif, Diesel et vice-président de General Motors		
Kenneth Yamashita, gérant, Relations gouvernementales et avantages industriels, Opérations de défense		
Osler, Hoskin & Harcourt	12/7/99	11
Gregory Somers, associé		
Congrès des associations de la défense	12/16/99	13
Sean Henry, analyste principal de la défense		
Alain Pellerin, directeur général		
Haut-commissariat de Grande-Bretagne — Ottawa	2/8/00	14
John Taylor, chef d'équipe, « Smart Procurement Initiative »		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Association de l'industrie de la défense du Canada	2/10/00	15
Robert Fischer, président		
Patrick O'Donnell, vice-président, plan stratégique pour l'AIDC et représentant du Conseil mixte d'acquisition de matériel de défense		
Réseau national des associations de la défense		
Dan Mainguy, président		
Mike Saker, membre		
Fédération des travailleurs de construction navale — TCA	2/17/00	16
Les Holloway, directeur exécutif		
Gary Marr, président		
Terrence O'Toole, président, « Industrial Union of Marine in Shipbuilding Workers of Canada, Local 3 »		
Ministère de la Défense nationale	3/21/00	22
Richard Burton, sous-ministre adjoint suppléant		
Alan Williams, sous-ministre adjoint		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

36e Législature — 1re Session

Amis de l'aviation maritime

Association de l'industrie de la défense du Canada

Association de la construction navale du Canada

Association des communications électroniques des forces armées

Association des industries aérospatiales du Canada

Bristol Aerospace Limited

Bureau du vérificateur général du Canada

Corporation commerciale canadienne

Colin Curleigh, (retraité)

Équipe cormorant

Anthony Forster, analyste indépendant du renseignement

Industrie Canada

Ministère de la Défense nationale

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

« Project Ploughshares »

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Sikorsky Canada Inc.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

36e Législature — 2e Session

Association de l'industrie de la défense du Canada

Computing Devices Canada

Conférence des associations de la défense

Fédération des travailleurs de construction navale — TCA

General Motors du Canada Ltée

Bernie Grover

Haut-commissariat de Grande-Bretagne — Ottawa

Ministère de la Défense nationale

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents (*séances n^{os} 89 à 95, 98, 100 à 102, 105, 111 et 119 de la 1re session, 36^{e} législature, et les séances n^{os} 5, 9, 11, 13 à 16, 22, 30, 31, 37, 40 et 41 de la 2^{e} session, 36^{e} législature qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Pat O'Brien

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 8 juin 2000
(Séance n° 41)

Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 10 dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de John O'Reilly (*président suppléant*).

Membres du Comité présents : Robert Bertrand, Gordon Earle, Jim Hart, René Laurin, Judi Longfield, John O'Reilly, Janko Peric, David Pratt, George Proud et Bob Wood.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Wolf Koerner et Corinne McDonald, attachés de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude sur la politique des acquisitions et des marchés.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à faire des changements de forme de manière à refléter les modifications proposées à l'ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que le Comité demande au gouvernement de présenter une réponse au rapport, conformément à l'article 109 du Règlement.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à déposer le rapport à la Chambre aussitôt que les changements nécessaires auront été apportés au texte du rapport

Il est convenu, — Que le rapport, tel que modifié, soit approuvé par le Comité.

À 10 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

Eugene Morawski